

**Universidad
Autónoma
Metropolitana**



Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**
DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO
Especialización, Maestría y Doctorado en Diseño

**LA REORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN
DE VIVIENDA EN MÉXICO:
El uso de instrumentos de fomento para la captación de rentas
del suelo en áreas específicas de la ciudad**

Felipe de Jesús Hernández Trejo

Tesis para optar por el grado de Maestro en Diseño y Estudios Urbanos

Miembros del jurado:

Dra. Anavel Monterrubio Redonda
Directora de la tesis

Dr. Emilio Pradilla Cobos
Dra. Carmen Bernárdez de la Granja
Dr. Ernesto López Morales
Dr. Gerardo Guadalupe Sánchez Ruíz

Ciudad de México
Enero de 2018

Resumen

A partir del regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia del país se implementó una nueva Política Nacional de Vivienda; ésta pretende sustituir el modelo de producción de vivienda con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférico, por un modelo de ciudad compacta. Modelo que se alinea a las políticas urbanas promovidas por organismos internacionales como la OCDE.

El objetivo de este trabajo es analizar el vínculo existente entre las transformaciones territoriales, las políticas habitacionales y la producción de vivienda en México. Para observar la influencia de las políticas urbanas y habitacionales en el territorio se estudian dos casos: el modelo de ciudad compacta y el Bando 2. Se combina el uso de información oficial y fuentes documentales con entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos y desarrolladores de vivienda.

Entre los principales resultados destaca el señalamiento sobre la reorientación de la acción Estatal hacia el otorgamiento de certeza en las inversiones de los desarrolladores de vivienda dentro de los núcleos urbanos. Impulsadas bajo el discurso de la sustentabilidad y el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población urbana, las políticas habitacionales impulsadas a partir del 2013, se orientan hacia la reactivación de un mercado cuyos modelos de producción de vivienda se encontraban en una fase de agotamiento.

La redensificación promueve esta reactivación a través del incremento en la captación de rentas del suelo en zonas específicas de la ciudad; este mecanismo garantiza a las inversiones de los desarrolladores la captación de la Renta Absoluta Urbana y un incremento en la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2. Las herramientas que utiliza el Estado para incidir directamente en este proceso se centran en la renovación de los instrumentos de desarrollo urbano, específicamente: los instrumentos de fomento.

Índice

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| Planteamiento del problema | 5 |
| Objetivo general y específicos | 9 |
| Hipótesis y metodología | 10 |
| Método de exposición y estructura de la tesis..... | 12 |
| CAPÍTULO UNO. LA VIVIENDA EN LA REPRODUCCIÓN DE CAPITAL..... | 15 |
| Producción industrial privada | 16 |
| Fases del proceso de valorización..... | 20 |
| El papel del suelo en la acumulación de capital | 21 |
| Rentas diferenciales | 23 |
| Rentas absolutas | 28 |
| Rentas de monopolio y la elección del consumidor | 29 |
| La propiedad del suelo urbano | 32 |
| CAPÍTULO DOS. EL VÍNCULO ENTRE EL ENTORNO CONSTRUIDO Y LAS CRISIS ECONÓMICAS | 39 |
| Edificación y sobreacumulación de capital..... | 39 |
| La crisis del mercado inmobiliario habitacional en México..... | 40 |
| Particularidades de la crisis inmobiliaria habitacional en México..... | 45 |
| Un sólido mercado hipotecario..... | 46 |
| Exceso de capital invertido que no concluyó la fase de consumo | 50 |
| Respaldo en la captación de rentas del suelo | 54 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO TRES. POLÍTICAS URBANAS Y EL IMPULSO DE MODELOS DE CIUDAD | 58 |
| Una nueva Política Nacional de Vivienda | 58 |
| La crisis de las desarrolladoras en términos climáticos | 60 |
| El marco jurídico y programático de la planeación urbana en México | 62 |
| Ciudad compacta: los supuestos beneficios a los habitantes | 66 |
| La definición de ciudad compacta a partir de su densidad | 80 |
| Bando 2: redensificación a través de la adquisición de suelo | 86 |
| Promoción pública directa y producción privada | 89 |
| Norma 26: su uso por parte de los desarrolladores | 93 |
| Afrontar la cuestión del suelo..... | 99 |
| CAPÍTULO CUATRO. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS PARA SALIR DE LA CRISIS..... | 101 |
| Certeza en las inversiones inmobiliarias..... | 104 |
| Flexibilización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano | 106 |
| Polígonos, Áreas y Sistemas de Actuación..... | 110 |
| Sistema de Transferencia de Potencialidad | 113 |
| Perímetros de Contención Urbana | 116 |
| Opacidad en el uso de instrumentos | 119 |
| Instrumentos y rentas del suelo | 124 |
| Discurso sobre la ciudad compacta | 128 |
| CONCLUSIONES | 130 |
| Principales hallazgos y reflexiones finales | 130 |
| Futuras líneas de investigación..... | 138 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 141 |
| ÍNDICE DE MAPAS, GRÁFICAS, CUADROS Y FIGURAS..... | 148 |

Introducción

Planteamiento del problema

En 1982 se desencadenó la crisis económica más profunda en México desde la depresión de la década de los treinta. A pesar de que el auge petrolero en años precedentes había modificado el modelo económico nacional —que pasó de ser un importador neto de este combustible a uno de los primeros productores en el mundo—, el Estado mexicano no pudo eludir la intensificación de las contradicciones de la economía capitalista.

Con la crisis de 1982 finalizaba el periodo en que el Estado mexicano había incorporado en su práctica las tesis keynesianas. Las directrices de este modelo promovían la injerencia del Estado para sustituir el capital privado en sectores estratégicos de la economía y el uso del gasto público como promotor del desarrollo. Esta forma de acción estatal basada en el aumento del uso del déficit fiscal contribuyó al aumento del ritmo de endeudamiento tanto interno como externo (Rivera, 1986).

Con el fracaso de esta política y debido a la adquisición de grandes deudas, la reorganización del modo de producción capitalista en México se constituyó a partir de la incorporación de objetivos de “ajuste económico”, definidos por instituciones financieras del capital internacional como la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los compromisos adquiridos con estas instituciones como condicionantes para el otorgamiento de préstamos de emergencia, fueron la desregulación y privatización de empresas estatales

productivas. Estas medidas se tradujeron en lo que Sánchez (1999) describe como un “adelgazamiento” del Estado, proceso que se centró en una fuerte disminución de las inversiones públicas, la reprivatización de la banca y la venta de empresas paraestatales. Su objetivo principal fue la creación del excedente necesario para continuar pagando la deuda y poder retornar a los mercados internacionales financieros (Cordera, Lomelí y Flores, 2009). Fue a través de estos ajustes económicos como se consolidaron en México las bases para la transformación impulsada por el paradigma económico neoliberal.

El avance de la ideología y las políticas neoliberales en México afectaron también el ámbito de la organización territorial. En este marco, las obligaciones adquiridas con el Banco Mundial en relación con las políticas habitacionales se encaminaron hacia el fortalecimiento del mercado. Esto significó que la inversión del Estado en este rubro debía ser rentable y los créditos otorgados por instituciones gubernamentales para la adquisición o mejoramiento de viviendas debían ser recuperados en su totalidad. Al mismo tiempo se contempló la generación de utilidades a través de los intereses de los créditos hipotecarios (Boils, 2004).

Al referirse al vínculo entre el Banco Mundial y las políticas de vivienda en México, Boils (2004) señala que a partir de los compromisos adquiridos con esta institución financiera por parte del gobierno mexicano, las empresas desarrolladoras de vivienda se convirtieron en la columna vertebral del conjunto de la actividad constructiva. El papel del Estado se limitó a crear las condiciones para facilitar el funcionamiento de estas empresas y se redujo su rango de influencia a las acciones de vigilancia y respaldo financiero para el sector privado.

Esta modificación en el papel del Estado en relación con las políticas habitacionales, es denominada por Claudia Puebla (1999) como el paso de un Estado “interventor” a un Estado “facilitador”. Esta autora, además de caracterizar el nuevo papel limitado del Estado respecto a los esquemas financieros, señala también la importante reducción de subsidios y constitución de reservas territoriales. A partir del enfoque facilitador promovido por el Banco Mundial “lejos de constituirse reservas territoriales, éstas se han venido vendiendo a los promotores inmobiliarios en condiciones comerciales” (Puebla, 1999: 27). A los promotores de vivienda se

les requirió contar con el suelo necesario para la implementación de los programas habitacionales, lo que significó trasladar al mercado la provisión de suelo para la construcción de vivienda.

Por lo tanto, se puede señalar que las transformaciones en la modalidad de función estatal en el sector habitacional, se definen a partir de las políticas utilizadas para salir de las crisis económicas. Las crisis económicas y el posterior avance de las políticas neoliberales en los países de América Latina han profundizado las contradicciones territoriales y urbanas, propiciando nuevas problemáticas e impulsado procesos de reorganización territorial y urbana (Pradilla, 2009: 95).

La reciente crisis global engendrada en el mercado hipotecario estadounidense en 2008, tuvo repercusiones en los mercados de países europeos como Gran Bretaña, Irlanda y España. Aparentemente esta crisis no afectó de manera inmediata el mercado hipotecario mexicano. Sin embargo, a principios del 2013, el sector de la construcción de viviendas de nuestro país redujo drásticamente sus niveles de producción y las seis principales empresas desarrolladoras colapsaron sus operaciones. Estas empresas entraron en una fase de crisis y las acciones de tres de ellas (Geo, Homex y Urbi) fueron suspendidas de la Bolsa Mexicana de Valores.

Las explicaciones del surgimiento de esta crisis se centraron en dos factores principalmente. Por un lado, en los niveles excesivos de producción: durante la administración del Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno federal (2000-2012), se implementaron programas de vivienda enfocados a incentivar la construcción de viviendas siguiendo un modelo de producción con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica. Esto implicó un aumento excesivo en la cantidad de viviendas construidas por estas empresas en los márgenes de la ciudad (donde se encuentran las tierras más baratas), que devino en una crisis económica al tener dificultades para comercializar las mismas debido a su ubicación apartada de los núcleos urbanos.

El otro factor en la explicación de la crisis de las empresas desarrolladoras en 2013 se centró en el papel del nuevo gobierno en el poder. Tan sólo tres meses después de la asunción de Enrique Peña Nieto como presidente de México, este

anunció en febrero del 2013 la implementación de una nueva *Política Nacional de Vivienda*. Esta política buscaría cambiar el modelo de crecimiento urbano anterior por un modelo de desarrollo urbano sustentable a partir de la redensificación de las ciudades del país. Para lograr este objetivo se modificaron los requisitos necesarios para la obtención de subsidios federales. Aparentemente, la crisis de las empresas se desencadenaría debido al desconocimiento de los mecanismos para el otorgamiento de subsidios, así como por la modificación del modelo de desarrollo urbano y la reducción del valor comercial de las grandes extensiones de tierra que poseían en la periferia de las ciudades.

Según la perspectiva de urbanistas y arquitectos como Rogers (2008) y Piano (2005) la redensificación de las ciudades, desde una perspectiva asociada al carácter ecológico que representa dicho modelo, puede implicar beneficios relevantes en materia de movilidad, uso de tierra, sustentabilidad, igualdad social y economía. Si bien el mercado inmobiliario ha aprovechado financieramente la crisis, la ciudad compacta reduce los niveles de contaminación provocados por el uso desmedido del automóvil y asimismo se reduce la inversión en equipamiento e infraestructura urbana, la cual implica gastos en inversión pública y privada que pueden ejecutarse de mejor forma en este modelo de ciudad. Por lo tanto, esta perspectiva debe contrastarse con la visión que señala que los beneficios de la redensificación responden a intereses financieros de los grandes desarrolladores inmobiliarios y abonan a establecer una visión global entre el Estado y la inversión privada.

Teniendo como referencia estos acontecimientos en el mercado de la construcción de vivienda en México, surge la pregunta: bajo este escenario ¿cuál es el papel que adoptó el Estado con relación al sector de la construcción de vivienda y la planeación urbana? Con base en la evidencia recién mencionada, parecería que el papel del Estado volvió a la modalidad de Estado “interventor” que caracterizamos más arriba. Las acciones implementadas en materia de políticas urbanas, se propusieron *aparentemente* el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad al establecer restricciones en el desenvolvimiento del mercado inmobiliario habitacional.

No obstante, el cuestionamiento sobre el papel adoptado por el Estado, cobra interés al contextualizar la implementación de la nueva *Política Nacional de Vivienda* en el marco de las denominadas “reformas estructurales” impulsadas por este mismo gobierno. De entre ellas destacan las reformas: energética, laboral y educativa; mismas que buscan ceder a las instituciones de capital internacional la administración y evaluación de estos sectores.

Partiendo de esta situación contradictoria, las preguntas que guían el desarrollo de esta investigación se definen de la siguiente manera: ¿En qué medida la acción estatal se encuentra fomentando o no el desenvolvimiento del mercado inmobiliario habitacional? y ¿cuáles son y cómo funcionan las herramientas en las que se apoya el Estado para incidir en los procesos de transformación territorial?

Objetivo general y específicos

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el vínculo existente entre las transformaciones territoriales, las políticas habitacionales y la producción de vivienda en México. De esta manera se aborda la dimensión política, económica y territorial del proceso de modificación de los patrones de ocupación del suelo, la acción Estatal en este proceso y su repercusión en la producción de vivienda.

La crisis de las principales empresas desarrolladoras de México en el año 2013 constituye el punto de partida. Esto responde a la necesidad de racionalizar dicha crisis y observar de qué manera se restaura temporalmente el equilibrio de este sector. El movimiento contradictorio del modelo de producción capitalista se evidencia de manera más contundente durante las crisis económicas. Su estudio permitirá definir tanto los mecanismos o instrumentos utilizados para salir de la misma, como el carácter futuro de este sector.

La crisis de 1982 modificó la modalidad de intervención estatal. Refiriéndose a la situación de la construcción de vivienda, Schteingart (1984) menciona que a partir de esta crisis los costos de producción de la vivienda se elevaron precipitadamente y el FOVISSSTE —uno de los principales Organismos Nacionales de Vivienda—, pasó de financiar 9,965 viviendas en 1981 a tan sólo 4,726 viviendas

en 1982. Sin embargo, la particularidad del caso estudiado en este trabajo, es que la crisis del sector de la construcción en el 2013 no se relaciona con una preliminar crisis económica de carácter nacional y una posterior reorganización, como sucedió en 1982; por el contrario, el derrumbe de las empresas desarrolladoras en 2013 tuvo como antecedente una reforma en materia habitacional, cuya implementación se realizó en un momento en que las desarrolladoras contaban con altos niveles de producción.

Para llevar a cabo el objetivo general mencionado, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar y describir el funcionamiento del marco jurídico, programático e instrumental en el que se sustenta la planeación urbana en México a nivel federal y en la Ciudad de México a nivel local.
- Caracterizar el papel del Estado en las transformaciones territoriales a partir de la implementación de políticas habitacionales orientadas hacia la redensificación. Específicamente, analizar el impacto de estas políticas con relación a la captación de las rentas del suelo y los instrumentos que facilitan este proceso.
- Identificar las particularidades de la crisis que sufrieron en 2013 las empresas desarrolladoras de vivienda en México, analizar su vínculo con la Política Nacional de Vivienda y definir el carácter de los mecanismos utilizados para salir de la misma.

Hipótesis y metodología

La hipótesis que orienta el desarrollo de esta investigación es formulada de la siguiente manera: las acciones del Estado mexicano en materia de políticas habitacionales en el 2013, impulsadas bajo el discurso de la sustentabilidad y el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población urbana, se orientan hacia la reactivación de un mercado cuyos modelos de producción de vivienda se

encontraban en una fase de agotamiento. La redensificación promueve esta reactivación a partir del incremento en la captación de rentas del suelo en zonas específicas de la ciudad; este mecanismo garantiza a las inversiones de los desarrolladores la captación de la Renta Absoluta Urbana y un incremento en la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2. Las herramientas que utiliza el Estado para incidir directamente en este proceso se centran en la renovación de los instrumentos de desarrollo urbano, específicamente: los instrumentos de fomento.

A lo largo de esta investigación se utilizaron diferentes estrategias metodológicas: desde el análisis de comunicados gubernamentales, reportes financieros de instituciones públicas y privadas, hasta la indagación en fuentes periodísticas. Se profundizó en la reseña bibliográfica sobre la implementación de políticas urbanas y los procesos de producción de vivienda en México. Además, se realizó el estudio crítico de los documentos oficiales referidos al marco jurídico y programático de planeación urbana nacional y de las Ciudad de México: leyes, normas, planes, programas generales, programas sectoriales, reglamentos, etcétera.

Asimismo, se utilizó información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV). Para representar en el territorio de manera más clara la operación de los distintos instrumentos de desarrollo urbano, se elaboraron mapas a partir de esta información estadística.

Para observar la influencia de las políticas urbanas y habitacionales en el territorio se estudiaron dos casos: el modelo de ciudad compacta y el Bando 2. Con este análisis se abordó la dimensión técnica y política de la planeación urbana, así como dos niveles o escalas distintas: el federal y el estatal. Se utilizaron dos escalas de análisis con el objetivo de construir una visión general de la crisis del mercado inmobiliario y la planeación urbana desde la esfera nacional; pero analizando su influencia y adaptación al territorio en el ámbito local. La esfera local fue abordada desde el estudio de las políticas habitacionales y urbanas implementadas en la Ciudad de México, cuyo rango de influencia se extiende a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Para el análisis referido a la implementación de políticas habitacionales y el uso de instrumentos en la esfera local, se combinó el uso de información oficial y fuentes documentales con entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos y desarrolladores de vivienda. Esto permitió reconstruir las acciones y omisiones estatales, así como comparar las diferentes posturas y experiencias de estos actores. Adicionalmente, en las entrevistas a los desarrolladores de vivienda (cuya identidad permanece anónima) se abordaron las cuestiones referidas a la adquisición de suelo y la organización de sus inversiones en el entorno construido.

Método de exposición y estructura de la tesis

La tesis se encuentra estructurada en cinco capítulos. El modo de exposición inicia con el análisis de categorías abstractas desarrolladas a partir de la reflexión teórica del materialismo histórico, estas categorías son evaluadas lo largo de todo el trabajo. El marco conceptual sirve para exponer la dinámica de un sistema económico-social determinado; asimismo, dicha situación concreta es la que sustenta la validez de los conceptos utilizados.

En el capítulo 1, el estudio de dichas categorías y su aplicación a la cuestión urbana inicia con las formas y las fases de producción de vivienda. Se retoma la conceptualización de las formas de producción basada en el análisis tanto del proceso de trabajo directo en la construcción, como de los agentes sociales involucrados en dicho proceso y su articulación entre funciones. En seguida se explican brevemente las fases de producción que integran el proceso de valorización de la vivienda.

A partir del estudio de la valorización del capital a través de la producción de la vivienda, se define la particularidad que diferencia este proceso de otros procesos productivos, se aborda entonces la articulación de esta mercancía con el suelo. Para comprender mejor las propiedades del suelo y su papel en los procesos de acumulación de capital se retoman las tesis centrales de la *Teoría General de la Renta de la Tierra*.

Posteriormente, para desarrollar un sistema que demuestre con claridad las relaciones sociales que configuran el proceso de la captación de rentas del suelo urbano, se caracterizan las diferencias entre este tipo de suelo con el rural en el proceso productivo. Después de realizar dicha caracterización se formulan algunas conclusiones para facilitar el análisis de la propiedad del suelo urbano.

En el capítulo 2, se contextualiza temporalmente el trabajo a partir de la crisis en el mercado hipotecario de Estados Unidos en 2008. Para comprender de manera general esta crisis se retoma la perspectiva del materialismo histórico-geográfico. Utilizando la crisis hipotecaria estadounidense como referencia, la cual se desencadenó principalmente por la especulación en el sistema financiero y su contradicción en lo que respecta a la creación de valor, se aborda posteriormente el estudio y diferenciación de la crisis inmobiliaria en México.

Al final del capítulo se vincula la crisis de las principales empresas desarrolladoras de vivienda en México con la acción estatal y el respaldo en la captación de rentas del suelo durante el periodo antecedente que corresponde a la ampliación del mercado habitacional.

En el capítulo 3, se caracteriza la implementación de la nueva Política Nacional de Vivienda y se reconstruye la compleja estructura institucional, jurídica y normativa en la cual se organiza el Estado para mediar en el sector habitacional y en el desarrollo urbano. En seguida se contextualiza en este marco el impulso del modelo de ciudad compacta y se describe su alineamiento a las políticas urbanas promovidas por organismos internacionales como la OCDE.

Para poder indagar sobre las repercusiones de estas políticas urbanas en el territorio, se introducen dos casos de estudio: el modelo de ciudad compacta y el Bando 2. Con el estudio del modelo de ciudad compacta se demuestra la complejidad metodológica que representa describir morfológicamente una megaciudad como la Zona Metropolitana del Valle de México. Con el estudio del Bando 2 se subraya la dificultad de evaluar una política habitacional a partir de la modificación de las densidades. Finalmente, se analiza la utilización diferenciada (INVI y desarrolladores) de la Norma 26 como instrumento para impulsar estos

procesos de redensificación, específicamente se aborda su vínculo con la adquisición de suelo.

En el capítulo 4, partiendo de la concepción del *neoliberalismo realmente existente* se caracteriza la evolución de la política y la planeación urbana en México. Se establece que la planeación urbana se encuentra en un proceso de transición que se dirige hacia el uso de nuevos mecanismos complementarios utilizados para el desplazamiento de las crisis. A partir de esta caracterización se subraya el papel de los instrumentos de desarrollo urbano y su proceso de flexibilización, se aborda entonces el análisis de los instrumentos: Polígonos, Áreas y Sistemas de Actuación; el Sistema de Transferencia de Potencialidad y los Perímetros de Contención Urbana. En este análisis se destaca la opacidad en el manejo de los recursos provenientes de su utilización.

A continuación se profundiza en el análisis de la relación existente entre la implementación de políticas habitacionales que promueven la redensificación, su repercusión en el incremento de la captación de rentas del suelo y la forma de utilización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano en este proceso. Se presenta un esquema que incorpora de forma sintética este vínculo, planteado en las variables del objetivo general. Con el apoyo de este esquema se caracteriza la intervención estatal en el proceso de redensificación e impulso de la ciudad compacta.

Finalmente, en las conclusiones se presentan los principales hallazgos y reflexiones resultado de la elaboración de esta tesis. Adicionalmente se plantean interrogantes para futuras líneas de investigación.

Capítulo 1.

La vivienda en la reproducción de capital

Comenzaremos por el análisis de categorías o conceptos abstractos, desarrollados a partir de la reflexión materialista histórica, referidos a la cuestión territorial y urbana. Este marco conceptual será retomado y evaluado a lo largo de todo el trabajo. Dicho proceso servirá para comprobar su utilidad en el análisis de la dinámica del sistema económico-social que condiciona los procesos de transformación territorial actuales.

Iniciar por las categorías más abstractas antes de emprender el análisis de lo concreto, tiene por objetivo conocer los elementos estructurales sobre los cuales reposa la producción del espacio en un sistema capitalista. En este capítulo inicial se articula la producción industrial privada de vivienda y las fases de su valorización, con las propiedades y las rentas del suelo urbano. Para facilitar este análisis, se caracterizan las relaciones sociales que intervienen en el proceso de captación de valor y rentas respectivamente.

Producción industrial privada

La vivienda, en una sociedad dominada por las relaciones capitalistas de producción, es una mercancía que posee un doble carácter: tiene un *valor de uso*, ya que es un objeto que satisface una necesidad y tiene un *valor de cambio*, ya que se compra y se vende en el mercado. Sin embargo, lo que el modo de producción capitalista determina en la producción de vivienda no es su carácter mercantil, “sino el hecho de que su producción tiene la finalidad de valorizar al máximo el capital invertido en las diferentes fases de su producción” (Pradilla, 1987: 20).

Teniendo en cuenta lo anterior, caracterizaremos las diferentes formas que asume la producción de viviendas en una sociedad capitalista y explicaremos el dominio que establece la producción industrial privada. Nos basaremos en las clasificaciones realizadas por Emilio Pradilla (1987) y Martha Schteingart (2015); autores pertenecientes a la Escuela de las Formas de Producción de Vivienda. El primero se centra principalmente en el proceso de trabajo directo en la construcción como generador de valor y la segunda se enfoca en los agentes sociales involucrados en dicho proceso y su articulación entre funciones. Ambos construyen su interpretación con base en el análisis de las contradicciones del proceso de desarrollo industrial-urbano capitalista y catalogan la producción de vivienda como estrategia de apoyo al sector económico de la industria de la construcción.

En la forma de producción *industrial privada* el objetivo es la acumulación de capital a través del mercado. El agente que tiene el control económico de la producción y de la propiedad del suelo es un agente capitalista que invierte su dinero únicamente con el fin de valorizarlo y reproducirlo. Aquí la fuerza de trabajo es reducida a un papel secundario dentro del proceso, el capital invertido se orienta principalmente hacia la compra de materias primas y a la compra de maquinaria con cierto nivel de desarrollo tecnológico. Las grandes empresas industriales que impulsan esta forma de producción, conforman monopolios que invierten importantes cantidades de capital en la ejecución de grandes conjuntos de vivienda; el capital invertido proviene en gran parte del sector financiero exterior a estas

empresas. Se utilizan medios técnicos y sistemas constructivos racionalizados de una productividad elevada.

Existe también una mayor profundización de la división del trabajo en el sector, en donde se diferencia de una manera más evidente a los agentes ligados en este proceso: productores de materiales, operadores de equipos, trabajadores especializados en partes del proceso productivo, agentes comerciales y financieros, etcétera. Esta forma de producción se enmarca dentro de la rama que Lovera (2013) distingue como *actividades referidas a la producción localizada*; misma que abarca los segmentos de producción de edificación residencial/no residencial y producción de obras civiles. A su vez, dentro de estas actividades se puede diferenciar entre las acciones realizadas por el agente secundario (constructor) y las del agente primario (el promotor); este último es designado comúnmente en nuestro país bajo el nombre de *desarrollador*. Este agente cumple funciones que van desde la obtención del terreno, la definición del proyecto, el aseguramiento de fuentes de financiamiento, la supervisión de la obra, hasta la comercialización (Lovera, 2013).

La forma de producción industrial privada es la más dinámica y ocupa lo que Pradilla (19870) denomina posición dominante y determinante en el sector. Es dominante por su importancia cuantitativa al producir una mayor cantidad de viviendas, requerir una mayor cantidad de capital invertido y una mayor cantidad de fuerza de trabajo empleada. Es determinante por su carácter de polo de arrastre en la reproducción del capital en el sector de la construcción y por su articulación con las formas más dinámicas de producción en otras ramas.

En cambio, en la forma de producción denominada comúnmente como *autoconstrucción*, el consumidor es al mismo tiempo el productor directo. La construcción se realiza gracias a la inversión de tiempo de trabajo personal que resulta una extensión de la jornada de trabajo más allá de la necesaria para obtener los medios de subsistencia del trabajador (Pradilla, 1987). En este proceso, es común que el consumidor-productor emplee sus horas libres o los días de descanso para llevar a cabo dicha construcción, ya sea individualmente o con ayuda de trabajo colectivo. La mercancía vivienda en un inicio se destina al autoconsumo y

no al cambio directo; sin embargo, dichas viviendas pueden posteriormente (como sucede a menudo) entrar al mercado.

Las viviendas que son autoconstruidas tienen un valor de uso. No obstante, este valor puede relacionarse cualitativamente con otros valores de uso a través de su comercialización y de esta manera poseer también un valor de cambio. En este sentido, el valor de cambio se presenta como la relación cuantitativa o proporción en que valores de uso de una clase se pueden cambiar por valores de uso de otra clase, esta proporción es variable en el sentido de que depende de condiciones temporales y espaciales específicas. Harvey refuerza esta noción cuando define el interés por la propiedad en un modo de producción capitalista: “En una economía capitalista el individuo tiene un doble interés en la propiedad, como valor de uso actual y futuro y como valor de cambio potencial o actual ahora y en el futuro” (Harvey, 1977: 165). La propiedad de valor de cambio *potencial* que incluye Harvey, se refiere a la posibilidad de comercialización que recién mencionamos.

La fuerza de trabajo utilizada en la autoconstrucción de las viviendas añade valor a las mismas (así como en las otras formas de producción), dicha fuerza de trabajo tiene un valor en el mercado capitalista. Cuando las viviendas autoconstruidas entran al mercado, se comparan con otras viviendas construidas en condiciones de producción diferentes y el precio de las primeras se fija con desventaja (Pradilla, 1982). Esta situación es a su vez contradictoria, ya que la vivienda autoconstruida consume una cantidad de trabajo mayor que la cantidad media de trabajo socialmente necesario, lo que hace que este trabajo excedente sea un desperdicio social (Pradilla, 1987). Esto se debe a la baja *productividad* del trabajo invertido en su producción y no precisamente a una baja *cantidad* de trabajo. Por lo tanto, cuando una vivienda autoconstruida entra al mercado, pierde una parte del tiempo de trabajo invertido en su construcción ya que su precio se fija por debajo de aquella que no fue autoconstruida. De esta manera disminuye el valor de cambio de la fuerza de trabajo y aumenta la tasa de plusvalía extraída en la producción capitalista (Schteingart, 1979).

Finalmente, en la forma de producción *por encargo* el proceso constructivo es realizado por trabajadores asalariados, dirigidos comúnmente por un arquitecto

o constructor que controla el proceso a nombre del usuario de la vivienda (propietario). El arquitecto o constructor se encarga del diseño del producto y de la organización de las distintas empresas que intervienen en la construcción. El propietario del suelo es el gestor económico y el usuario de la vivienda, generalmente perteneciente a la clase media o alta. Aquí la fuerza de trabajo ocupa un lugar dominante ya que el dinero invertido se destina fundamentalmente a su compra. Debido a la utilización de técnicas de construcción relativamente atrasadas y a la cantidad limitada de maquinaria y equipo utilizado en el proceso, se exige de la fuerza de trabajo condiciones particulares de destreza manual.

Para Martha Schteingart esta forma de producción no es mercantil, sin embargo, la vivienda construida bajo esta forma de producción también puede entrar en la esfera de circulación, ya sea en forma de arrendamiento o de venta. A pesar de que esta autora afirma que en esta forma de producción se valoriza el capital del constructor, menciona que “la forma en sí no tiene el carácter de capitalista, y que la acumulación y la ganancia no son los elementos rectores de la producción” (Schteingart, 2015: 111).

Por lo tanto, al igual que la vivienda autoconstruida, la vivienda producida por encargo es una *mercancía virtual*, donde el dinero invertido no asume inmediatamente la forma de capital pero tiene el potencial de convertirse en mercancía para el cambio, esto debido al valor que encierra por ser resultado de: a) trabajo vivo utilizado en la construcción; b) trabajo pasado objetivado en materiales de construcción, maquinaria, etcétera. (Pradilla, 1987).

Desde esta perspectiva, la producción por encargo y la autoconstrucción se van articulando a la producción industrial privada a partir de las técnicas empleadas en la construcción, los materiales disponibles y las áreas urbanas apropiadas. La localización de las viviendas autoconstruidas o construidas por encargo depende del área cubierta por la producción industrial privada. Ya que esta última, a partir de la competencia en el mercado de tierras “elige” el área urbana en la que actúa, de esta manera subordina la elección de las primeras formas de construcción.

Por lo tanto, si la producción industrial privada es la forma de producción *determinante*, y si a partir de ella se articulan las otras dos formas de producción,

este trabajo se enfocará en comprender el funcionamiento de la producción industrial privada, para luego analizar las determinaciones que impone a las demás.

Fases del proceso de valorización

Como se mencionó en el apartado anterior, la mercancía vivienda, en un modo de producción capitalista, tiene la finalidad de valorizar al máximo el capital invertido en las diferentes fases de su producción. Esto se logra a partir de su doble carácter de valor de uso y valor de cambio, es decir, de satisfacer una necesidad al ser ocupada como alojamiento y de generar ganancias en el proceso de conversión del objeto vivienda en dinero, a través de su comercialización.

Las tres fases que integran este proceso de valorización se definen como: producción, intercambio y consumo. A continuación se diferencian estas fases teniendo en cuenta los agentes sociales que realizan cada una de ellas. Varias de las actividades que integran cada una de las fases pueden recaer en un mismo individuo, sin embargo, la relación que adquieren dentro del proceso es fundamentalmente diferente.

En la fase de producción, los agentes cumplen la función de transformar dinero en capital productivo. Esto se logra al invertir el capital en suelo, materiales, equipo y fuerza de trabajo, de esta manera se desencadena el proceso de creación de un nuevo valor objetivado en la vivienda; en esta fase se transforma dinero en mercancías. En la fase de intercambio, los agentes que participan en este proceso tienen la función de transformar dicha mercancía de nuevo en dinero y de esta manera cerrar el ciclo de rotación del capital; sin embargo, es importante notar que en esta fase no se crea ningún valor. En la fase de consumo los agentes realizan el valor de uso de la vivienda al utilizarla para los fines que ha sido adecuada.

Estas fases constituyen las articulaciones de una totalidad, diferenciaciones dentro de un proceso unitario, en donde dicha unidad es dominada por el instante de la producción. La producción determina un consumo y un intercambio concretos y es a partir de ella que el proceso recomienza (Marx, [1859] 1981).

Dentro de este proceso unitario, que tiene como finalidad la valorización del capital invertido, se encuentra una característica fundamental que diferencia la producción de la mercancía-vivienda de otros procesos productivos. Nos referimos aquí a la articulación de esta mercancía con el suelo. La vivienda, debido a su inmovilidad, se encuentra ligada durante toda su vida útil al suelo que le proporciona soporte. El suelo, además de su articulación con el proceso de producción, determina el proceso de circulación y de consumo de las viviendas que soporta. Para comprender de manera integral este proceso se abordará la cuestión de la renta del suelo, específicamente la renta del suelo urbano.

El papel del suelo en la acumulación de capital.

El sector inmobiliario se diferencia de las otras ramas de la producción capitalista a partir de que el suelo “no es el producto del trabajo, al menos no es el producto del trabajo privado, es decir, del capital. El suelo no es, entonces, de partida, una mercancía” (Topalov, 1979: 83). La producción de viviendas implica un nuevo suelo soporte para cada proceso productivo, esto quiere decir que al terminar una obra, las empresas desarrolladoras deben disponer de un nuevo terreno. Sin embargo, este soporte no es reproducible por el capital. Estas dos características especiales: el suelo que no se presenta como una mercancía y la imposibilidad de reproducir este soporte, establecen que la renovación de cada ciclo de capital dependa de la eliminación del obstáculo suelo.

Con estas propiedades del suelo, en la producción de viviendas bajo un sistema capitalista, surgen contradicciones. La primera de ellas es que el suelo puede ser objeto de propiedad privada y puede ser monopolizable. La apropiación jurídica del suelo a través de su privatización, contrasta con la relación que mantiene con los valores de uso colectivo que proporciona la ciudad. Entre estos valores de uso se encuentran las redes de infraestructura, las cuales conducen bienes y servicios fundamentales como: agua, drenaje, electricidad, comunicaciones, movilidad, etcétera (Pírez, 2013). Estas redes funcionan como el

soporte material que permite el funcionamiento de las ciudades, poniendo a disposición de sus habitantes los bienes antes mencionados.

A pesar de que estos bienes son indispensables para la acumulación de capital por parte del sector inmobiliario, ellos no los producen debido a que se requieren grandes inversiones de capital para su producción. Además, al ser bienes colectivos, no es fácil identificar la relación entre su costo y el beneficio económico que producen. Henri Coing (1989) sintetiza esta situación y la relaciona con el conflicto social que surge a partir de ella: las empresas privadas tienen dificultades para producir estos bienes debido al tamaño de inversión y el periodo de rotación necesario para su producción. El conflicto por el reparto de costos y la socialización del consumo chocan con la lógica de la producción privada, lo cual provoca la intervención del Estado.

En la mayoría de los casos, esta intervención no significa que el Estado se encargue directamente de la producción de estos valores de uso. La acción estatal se enfoca más bien hacia la creación de condiciones adecuadas para facilitar la operación del capital privado, a través de otorgamiento de subsidios, subcontrataciones o la conformación de entidades de tipo mixto (Jaramillo, 1988).

Además de estas redes que distribuyen bienes y servicios, existen una serie de espacios que surgen del carácter colectivo de la ciudad: calles, vías, plazas, parques... son lugares donde se desarrollan actividades con un carácter colectivo. A estos espacios no se les pueden imponer barreras jurídicas que limiten el uso por parte de los habitantes. Es decir, no pueden ser apropiables en forma privada, ya que esto impediría el funcionamiento de la ciudad. Imposibilitar el consumo como mercancía de estos espacios dificulta que los mismos operen como base de un proceso de acumulación individual. Para comprender mejor estas propiedades del suelo y su papel en los procesos de acumulación de capital, es necesario retomar los aportes de la Teoría General de la Renta de la Tierra.

La Teoría General de la Renta de la Tierra se centra en la propiedad de la tierra rural y por lo tanto caracteriza los procesos que influyen en la agricultura¹. A pesar de esto, es importante tener en cuenta que este marco teórico ofrece las bases para cualquier estudio referido a la renta del suelo. Las modalidades de renta son: Renta Diferencial tipo 1, Renta Diferencial tipo 2, Renta Absoluta y Renta de Monopolio. A continuación se explican de manera general sus características.

Rentas diferenciales

Esta modalidad de renta tiene la denominación de *diferencial* debido a que surge de las condiciones distintas de producción en los terrenos. En el medio agrícola, la primera de ellas es la *fertilidad* de las tierras, la cual no es uniforme en todos los lotes. Aquellos capitales que usan las tierras más fértiles pueden obtener rendimientos físicos distintos y ganancias de diversa magnitud, esto a pesar de haber realizado inversiones de magnitud similar. Este fenómeno no puede ser anulado por la acción del capital, ya que se desprende de una condición natural de las características de la tierra, en cambio, sí puede generar la presencia de sobreganancias.

La segunda de estas condiciones diferenciales es la *localización* de los terrenos, que repercute en los costos de transporte, ya sea por el transporte de insumos al lugar de producción o de los productos al lugar de mercadeo. Los gastos de transporte que deben efectuar los capitalistas son de diferente magnitud dependiendo de la localización de las tierras. De esta manera, las tierras mejor ubicadas gozarán también de sobreganancias. La localización es una condición que no puede ser anulada por la acción del capital. A la renta que se obtiene en los

¹ Esta teoría fue elaborada por Marx teniendo en mente la propiedad de la tierra rural, el estudio del suelo urbano fue relativamente secundario. En sus escritos no abordó el tema de la propiedad urbana en sí mismo, lo hizo únicamente en relación con otros fenómenos que eran más importantes para la época, por ejemplo: las condiciones de vida del proletariado urbano y el papel de las ciudades en la división del trabajo. El análisis elaborado por Marx sobre la propiedad territorial y la renta del suelo se encuentran en la Sección Sexta, Tomo III de *El Capital* [1894] (1959) y en las llamadas *Teorías sobre la Plusvalía* redactadas por Marx entre enero de 1862 y julio de 1863, también conocidas como tomo IV de *El Capital*.

terrenos rurales debido a diferencias en materia de fertilidad o localización, se le denomina *Renta Diferencial tipo 1*.

Existe además otro tipo de renta que se articula directamente con la anterior pero tiene su propia especificidad. *La Renta Diferencial tipo 2* no se deriva de la fertilidad o de la localización, sino de la *diversa intensidad de aplicación de capital sobre la tierra*. Esto se refiere a la ganancia extraordinaria que puede obtener un capitalista cuando dispone de un capital de mayor magnitud que se traduce en una mayor cantidad de inversión.

Si el capitalista cuenta con una mayor cantidad de capital y la invierte en terrenos donde existe una Renta Diferencial tipo 1, entonces existirá una segunda porción de sobreganancia que posteriormente puede convertirse en renta. Esta conversión de sobreganancia en renta no es automática, si los capitalistas que invierten esta mayor cantidad de capital son pocos, los terratenientes no tienen muchas posibilidades de cobrar esta sobreganancia como renta, es decir, dicha sobreganancia queda en manos de los capitalistas. En cambio, al proliferar este tipo de capitalistas, el mecanismo de la competencia opera y esto hace que la totalidad de la ganancia excepcional pase a manos de los terratenientes en forma de renta.

Jaramillo (2009: 18) utiliza la comparación con la innovación tecnológica para explicar lo anterior: “los capitalistas se sienten atraídos de manera permanente a introducir mejoras técnicas porque esto les permite captar ganancias extraordinarias, que si bien son pasajeras, las pueden disfrutar durante un tiempo”. Son pasajeras ya que en el momento en que los capitalistas que introducen mejoras técnicas sean numerosos, la competencia comienza a operar y se hace posible la transferencia de valor hacia los terratenientes.

Por lo tanto, para que exista una Renta Diferencial tipo 2 son necesarios dos factores: la existencia de una Renta Diferencial tipo 1 y la existencia de capitalistas que posean la acumulación necesaria para realizar una inversión mayor a la de los demás. Si esta inversión excepcional de capital se realizara sobre tierras donde no existiera Renta Diferencial tipo 1, no se formarían sobreganancias que pudieran convertirse en Renta Diferencial tipo 2.

Esta concepción de Renta Diferencial tipo 2 elaborada para un contexto rural en la explicación de Marx, es retomada por Jaramillo (2009) para proponer una modalidad de renta en el contexto urbano denominada: Renta *Primaria* Diferencial tipo 2 (RPDt2). La diferenciación que realiza este autor entre tipos de rentas primarias y secundarias, surge de la articulación compleja que poseen los procesos productivos en el contexto urbano. En el medio rural, la tierra tiene una articulación simple con un proceso productivo único: la agricultura. Por otro lado, en el medio urbano su articulación es compleja; además de la relación del suelo con el proceso productivo de la construcción, éste se articula con los procesos del espacio construido en su momento de consumo. Lo anterior se debe a que el producto se encuentra inmóvil en el suelo que proporciona su soporte.

La modalidad de renta primaria desarrollada por Jaramillo para el contexto urbano resulta fundamental en este trabajo, ya que ésta se refiere directamente al proceso de construcción en altura en la ciudad. En algunas partes de la ciudad, los consumidores están dispuestos a pagar precios más elevados por viviendas de características físicas similares. Este sobreprecio pagado por la localización específica de las viviendas genera una sobreganancia que se convierte en renta. Bueno, pues justamente la construcción en altura ofrece la posibilidad de multiplicar la cantidad de espacio construido que se puede vender en dichas localizaciones específicas y de esta manera incrementar la sobreganancia.

No obstante, la construcción en altura comparada con la construcción horizontal implica costos más elevados en el proceso de producción; por ejemplo: su cimentación es más costosa (en el caso de la Ciudad de México esto es evidente con la reglamentación referida a las medidas antisísmicas que deben tomarse en cuenta en la construcción de la estructura de un edificio). Otro ejemplo es que en algunos casos deben usarse aparatos para la circulación vertical como elevadores.

Si bien la construcción en altura permite ampliar las sobreganancias producto del sobreprecio pagado por la localización específica, al mismo tiempo implica costos mayores en el proceso de producción. Es justamente la relación entre estos dos factores lo que determina la decisión que deben tomar los desarrolladores a la hora de construir las viviendas: el precio de venta de las viviendas debe ser lo

suficientemente elevado para compensar los costos de la construcción en altura. La relación entre los costos de producción y el precio de venta de las viviendas, funciona como un dispositivo mercantil que determina al mismo tiempo la densidad de construcción y el precio del suelo.

La diferencia de densidades que podemos observar en una misma ciudad, está determinada por el incremento en el precio que los demandantes están dispuestos a pagar por un espacio construido con características específicas de localización. Ese precio es nombrado como *Precio Unitario de Mercado* (PUM) y se refiere a las unidades monetarias que paga el consumidor por cada metro de espacio construido. Para construir en mayor altura tiene que aumentar el Precio Unitario de Mercado (PUM), esto eleva la Renta Unitaria (r) y la Renta Primaria Diferencial tipo 2 (RPDt2). De esta manera se escalonan las técnicas utilizadas en el mercado al ofrecer mayores ganancias, tanto para el desarrollador como para el propietario inicial del suelo.

En caso de que el PUM se mantenga estable pero el desarrollador edifique una mayor cantidad de niveles, la renta unitaria disminuye y por lo tanto la renta en lugar de aumentar se contrae. Esta condición es lo que Jaramillo denomina *edificabilidad económica* y se refiere al rango de ganancia que puede obtener un desarrollador: “para un determinado precio del espacio construido la edificabilidad que genera el mercado no sólo tiene un mínimo, sino también un máximo” (Jaramillo, 2009: 143-144). Las características específicas de cada zona de la ciudad es lo que determina el PUM, el cual, en la medida en que aumenta, determina a su vez el incremento de la cantidad de niveles de construcción.

Dos elementos que tienen una repercusión directa en las características específicas de localización y que por lo tanto influyen en la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2 (RPDt2), son precisamente las redes de infraestructura y los espacios de carácter colectivo.

No existe una regla precisa que demuestre la relación cuantitativa entre el aumento de los precios del suelo y el gasto del Estado en la provisión de infraestructura. Esto quiere decir que la magnitud de valor que los propietarios del suelo obtienen a partir del aprovechamiento de las redes de infraestructura, no tiene

relación con la magnitud de la inversión realizada para dotar esa infraestructura. En otras palabras: el aumento en el precio de los terrenos no se puede cuantificar a partir del valor de producción de la infraestructura misma.

Si bien la influencia de la provisión de infraestructura en los precios del suelo es difícilmente cuantificable, en este trabajo se propone un acercamiento para comprender esta relación a partir de la captación de las rentas del suelo urbano. Se ha explicado que en la conformación de la RPDt2, un factor importante para el aumento del Precio de Mercado es la disposición de los consumidores de incurrir en pagos mayores al adquirir viviendas que, si bien tienen características físicas similares, pueden ser consumidas de una manera distinta. Esta diferencia radica en la localización de dicho espacio construido, la cual puede ofrecer al consumidor ventajas en el sentido técnico y de carácter social.

En el primer caso, un ejemplo pueden ser las vialidades que faciliten la movilidad de los consumidores o simplemente una mejor calidad en el suministro de servicios (como puede ser la diferenciación en la dotación de agua potable en la Ciudad de México). En el segundo caso, la existencia de espacios de carácter colectivo puede tener una repercusión positiva o negativa para la zona; por ejemplo: un parque público con una connotación socialmente positiva resulta atractivo para los consumidores o, por el contrario, puede ser un repelente para los mismos si tiene una connotación negativa.

No nos detendremos en analizar las características particulares de los espacios de carácter colectivo y su repercusión en las decisiones de consumo por parte de los usuarios, dicho análisis excede los objetivos planteados en este trabajo. Lo que nos interesa destacar es que la infraestructura y los espacios de carácter colectivo son parte de los elementos que atribuyen especificidades de localización a una vivienda, por lo tanto influyen en la decisión de los precios que los consumidores están dispuestos a pagar por ella. De esta manera intervienen en la captación de la RPDt2.

Rentas absolutas

Como se observó anteriormente, la Renta Diferencial es captada a partir de las sobreganancias obtenidas gracias a las heterogeneidades productivas de la tierra. En el caso de la Renta Absoluta, el fenómeno es inverso, ésta se presenta como una exigencia de los propietarios como condición para suministrar sus terrenos a la producción.

Debido al poder de retención otorgado por el dominio jurídico que tienen los propietarios, sus tierras pueden sustraerse de la producción y no ser explotadas. Sin embargo, para que este poder de retención genere una renta, la sustracción de sus tierras debe generar un desequilibrio en la producción. Lo anterior se ejemplifica en el caso de la existencia de terrenos muy abundantes, que cuando son retenidos no producen ningún desequilibrio ya que los productores pueden instalarse en tierras aledañas sin dificultad alguna.

La Renta Absoluta tiene una magnitud uniforme para todos los terrenos, mientras que la Renta Diferencial depende de las condiciones productivas de cada tierra. En las tierras donde no existen rentas diferenciales, catalogadas como tierras marginales, la única renta que existe es la Renta Absoluta.

A partir de esta concepción inicial, Jaramillo (2009) contextualiza y desarrolla este tipo de renta para el medio urbano. La Renta Absoluta Urbana (RAU) es determinada en primer lugar por las tierras de uso no urbano aledañas a la ciudad, los propietarios de estas tierras no las cederán para un uso urbano si no reciben una renta igual o superior a la que obtendrían de vender sus tierras a un capitalista agrícola. Puede generarse además una concentración de tierras en pocos propietarios, los cuales tendrían la capacidad de presionar al alza la renta exigida. Como consecuencia, este poder de retención se traduce en que el usuario final del espacio construido debe pagar un sobreprecio para que el desarrollador, además de obtener su ganancia normal, pueda pagar esta renta al propietario.

Existe otro factor que determina esta renta el cual se refiere a las limitaciones físicas para incorporar tierra a la ciudad. Estas limitaciones implican barreras de tipo geográfico pero también de tipo técnico. En las del primer tipo se encuentran

montañas, cuerpos de agua, fallas geológicas, etcétera, que limitan la expansión de la ciudad. En las del segundo tipo se encuentra la provisión de redes de infraestructura. La limitación en la dotación de infraestructura urbana puede corresponder a “dificultades en la operación del Estado, o, simplemente, al hecho de que la lógica estatal no siempre responde de manera automática a los intereses de cada capital individual” (Jaramillo, 2009: 152). De esta manera, las limitaciones que imponen las redes de infraestructura en la incorporación de tierra a la ciudad, pueden restringir la cantidad de viviendas ofrecidas en el mercado y devenir en un incremento del precio del suelo y viviendas que sí se encuentren en terrenos urbanos. Las viviendas de los desarrolladores que se encuentren en suelo urbano podrán obtener una ganancia extraordinaria y los terrenos vacantes exigirla como renta, esto representa un incremento en la Renta Absoluta Urbana que aparece en todos los terrenos urbanos.

La infraestructura y los espacios de carácter colectivo atribuyen especificidades a la localización de una vivienda, influyen en la decisión del Precio de Mercado que los consumidores pagan e intervienen en la conformación de la RPDt2. Asimismo, la provisión de redes de infraestructura puede presentarse, dependiendo de la lógica estatal, como una limitación en la incorporación de tierra a la ciudad; esto puede provocar una restricción en la cantidad de viviendas ofrecidas en el mercado, incrementar el precio del suelo y viviendas que se encuentren en suelo urbano y, de esta manera, incrementar la magnitud de la RAU.

Rentas de monopolio y la elección del consumidor

En la descripción anterior del dispositivo mercantil que demuestra la captación de la RPDt2, se hizo hincapié en el Precio Unitario de Mercado como determinante en este proceso: es necesaria la disposición por parte de los consumidores de pagar por un espacio de características físicas iguales, un costo más elevado. Si bien el énfasis en el momento de consumo, puede ser un recurso utilizado para facilitar la comprensión del proceso general de captación de la RPDt2, es importante resaltar

la afectación que tiene la *diversa intensidad de aplicación de capital sobre la tierra*, no como resultado de la decisión de los consumidores, sino como un proceso simultáneo en la búsqueda del incremento de sobreganancias en el momento de producción.

El desarrollador, a partir de esta mayor *intensidad de aplicación de capital sobre la tierra* provoca que la decisión de los consumidores se ajuste a un precio más elevado de la mercancía. Planteada de esta otra manera, la exposición subrayaría aún más la base conceptual de la Renta Diferencial tipo 2 formulada por Marx para el contexto rural y, al mismo tiempo, destacaría la importancia del incremento de los precios de las mercancías como el incentivo de los desarrolladores para incrementar sus ganancias.

Las entrevistas realizadas a los desarrolladores de vivienda sirven para complementar esta idea de la relación simbiótica ente producción y consumo. Uno de los desarrolladores entrevistados se refirió a la fijación del precio de mercado de sus viviendas en los siguientes términos:

Esto sale a la venta en 5 pesos, si nadie la compra en cinco pesos pues la bajo a 4,80, pero si tengo 10 compradores en 5 pesos la subo a 5,20. Nuestros precios van sube y baja hasta que encontramos un punto medio, cuando encontramos el punto medio quiere decir que ya tenemos compradores, que estamos al nivel de venta para la zona en la que estamos trabajando, a un nivel adecuado y se vende (Desarrollador entrevistado el 28 de abril de 2016).

Si bien este desarrollador explicó la variación en los precios de mercado basándose en el establecimiento de un precio de referencia a partir del cual se generan variaciones que dependen de la demanda, en cambio, otro desarrollador hizo énfasis en la competencia determinada por la oferta:

Es muy simple: cuándo voy a gastar, cuánto voy a vender para poder tener el 30 por ciento. Tenemos también una forma de fijar un parámetro o un rango de valor de venta por zonas, ¿qué hacemos? Comparativos: ¿qué está vendiendo la competencia y a qué valor lo están vendiendo?, vemos si es cierto que lo están vendiendo, porque también hay empresas que venden muy caro, y se anuncian, pero no venden o les cuesta mucho trabajo vender (Desarrollador entrevistado el 24 de enero de 2017).

Para este otro desarrollador, su inversión en la edificación de viviendas se encuentra determinada por la competencia del mercado, la cual depende a su vez de la ubicación de las viviendas. A partir de la localización específica de las viviendas se puede generar una sobreganancia que es apropiada por los propietarios del suelo en forma de renta. En definitiva, es el usuario final el único que no obtiene ganancia alguna en este proceso; por el contrario, se ve afectado por los incrementos en la *intensidad de aplicación de capital sobre la tierra*, la fijación del precio de mercado y el incremento del costo producto de la localización específica de la vivienda.

Finalmente, con el análisis de la modalidad de renta de monopolio, en este trabajo se sugiere que el precio pagado por los consumidores es más evidente en la conformación de lo que Jaramillo (2009) propone como *Renta de Monopolio de Segregación*. Esta modalidad de renta de fue menos desarrollada por Marx; sin embargo, en la actualidad existe un renovado interés por su estudio, en parte gracias a su reinterpretación por Harvey para explicar la evolución de los significados culturales y los valores estéticos².

Para el caso de la Renta de Monopolio que se extrae de la tierra rural, Marx propone como soporte la escasez de tierras como una barrera para la ampliación de la producción. La existencia de sobreganancias reside en las características de esta tierra escasa por la cual los capitalistas competirán. Los terratenientes, al controlar las tierras con estas cualidades excepcionales podrán apropiarse de estas sobreganancias a través de la renta. La Renta de Monopolio *focalizada* se obtiene cuando la escasez está reducida a lugares y regiones específicos. La Renta de Monopolio *generalizada* se obtiene cuando la escasez no se limita a una región específica, sino que se extiende a una escasez generalizada de tierras.

En cambio, en la modalidad de renta de monopolio desarrollada por Jaramillo para el contexto urbano, la *Renta de Monopolio de Segregación*, se centra precisamente en la connotación socialmente positiva de algunas localizaciones dentro de la ciudad, de la cual se benefician algunos propietarios del suelo para

² Véase: Capítulo IV: *El arte de la renta*, en Harvey (2013).

exigir un mayor pago por suministrar sus terrenos a aquellos que puedan pagar esta renta de segregación. El monto de esta otra renta se encuentra escalonado “de acuerdo con los ingresos relativos de cada capa social y de la cantidad necesaria para ir excluyendo sucesivamente los distintos grupos según su gradación social” (Jaramillo, 2009: 166). La posibilidad de elección de la localización de una vivienda es determinada por la condición de clase de los consumidores y su poder económico o poder de monopolio de segregación.

La propiedad del suelo urbano

En la descripción anterior referida a la captación de rentas del suelo rural, se hace evidente la participación de dos actores para explicar la propiedad: por un lado, el capitalista agrícola que se aprovecha de las sobreganancias producto de las condiciones de la tierra, y por el otro, los terratenientes que se apropian de una parte de dichas sobreganancias a través de la renta de la tierra. Partiremos de esta noción sobre los actores que participan en la apropiación de sobreganancias a través de la propiedad de la tierra rural, para posteriormente establecer las diferencias existentes con la propiedad del suelo urbano.

Al respecto, Topalov critica el concepto de clase que utiliza frecuentemente la literatura marxista para analizar la propiedad del suelo urbano. Para este autor, si bien la producción en la agricultura puede explicar la existencia de clases sociales caracterizadas por su relación con la tierra, en el caso de la producción capitalista de la ciudad no se puede remitir a dos clases sociales únicamente. La propiedad del suelo urbano implica una pluralidad de relaciones sociales y no únicamente la de capitalista-terrateniente. La relación jurídica concerniente al suelo, refuerza esta noción dicotómica entre propietario y no propietario, y oculta de esta manera la pluralidad de relaciones sociales concretas. “Cada una de estas relaciones tiene una lógica propia. Es quizás en el estudio concreto de esta lógica que podremos encontrar las leyes de comportamiento de los propietarios” (Topalov, 1979: 126). La propiedad del suelo urbano, bajo un modo de producción capitalista, puede articularse con múltiples relaciones de clase.

Sin embargo, para continuar con el análisis y argumentando la falta de conocimientos empíricos precisos sobre la propiedad del suelo urbano, Topalov vuelve al nivel de abstracción donde únicamente son dos los actores que establecen las diferencias respecto a la propiedad del suelo, los define como: los propietarios capitalistas y los propietarios no capitalistas.

Los primeros son aquéllos para los cuales la propiedad es el soporte de la valorización de un capital. Entre ellos podemos encontrar, desde arrendadores de viviendas u oficinas; banqueros que valorizan a través de la propiedad del suelo sus capitales financieros; hasta obreros que invierten de esta manera sus ahorros:

En efecto, la propiedad capitalista del suelo puede ser sumamente heterogénea desde el punto de vista social. Tomemos, por ejemplo, los rentistas inmobiliarios, los agentes que valorizan su capital arrendando viviendas o superficies para oficinas: encontramos desde obreros que invierten de ese modo sus ahorros, hasta banqueros que valorizan así sus capitales financieros. (Topalov, 1979: 128)

Es importante diferenciar las posibilidades de valorización que dependen de la clase social a la que se pertenece. Englobar a banqueros y obreros como propietarios capitalistas es contradictorio, ya que el obrero difícilmente valorizará su capital invertido, por el contrario, dicho capital comúnmente es utilizado como reserva o se traduce en una propiedad que es utilizada para ser habitada por el mismo obrero.

Por otro lado, los propietarios no capitalistas están integrados por aquéllos agentes relacionados con las siguientes formas de propiedad: la propiedad de los pequeños productores, la propiedad pública y la propiedad de uso. Los agentes que se vinculan a este tipo de propiedad pueden representar un obstáculo para el capital. De nuevo, la referencia al campesino es el ejemplo más claro de lo anterior.

El campesino, al tener la capacidad de negarse a vender su tierra, puede ofrecer resistencia al capital. Los pequeños productores también se resisten a vender el bien del cual depende su actividad, ya que la localización de este inmueble en el espacio urbano es determinante debido a la proximidad con los proveedores y clientela; además de la estabilidad que se produce a partir de la relaciones sociales que provoca la misma estructura urbana.

La propiedad pública, como mencionamos anteriormente al referirnos a los bienes de uso colectivo, puede constituir un obstáculo para el capital debido a que no puede ser apropiable en forma privada. Al imposibilitar su consumo como mercancía, en estos espacios se dificulta la operación del proceso de acumulación individual. A los espacios de este tipo ya mencionados (redes de infraestructura y espacios con carácter colectivo como: calles, vías, plazas, parques, etc.) podemos agregar las reservas del suelo y el patrimonio de las empresas nacionalizadas. La utilización de la propiedad pública dependerá de los intereses dominantes, de las relaciones de fuerza política y de las relaciones de dominio de clase.

Por último, refiriéndose a la propiedad de uso, Topalov determina que los propietarios que ocupan su vivienda, son otro tipo de propietarios no capitalistas ya que no son propietarios de un medio de producción, sino propietarios de un bien de consumo. El sustento de esta afirmación nace de analizar el ciclo de producción de viviendas de la siguiente manera: “esa propiedad del suelo vuelta crear por el capitalismo no le es adecuada: también allí la venta se situará en un ciclo del valor de uso (mercancía-dinero-mercancía) y no del valor de cambio” (Topalov, 1979: 132). Pero, como analizamos en el apartado referido a las formas de producción de vivienda, la vivienda es una *mercancía virtual* ya que puede convertirse en objeto para el cambio en razón del valor que encierra por ser el resultado de trabajo vivo o pasado objetivado. En este sentido, pueden existir propietarios que ocupen una vivienda, inviertan dinero para valorizar esta mercancía, y vuelvan a comercializar con ella a un precio más elevado.

A partir de lo anterior, se pueden formular las siguientes conclusiones para facilitar el análisis de la propiedad del suelo urbano:

- La propiedad del suelo urbano no se puede analizar únicamente a partir de su relación jurídica, ya que ésta oculta las diferencias en las relaciones sociales existentes al definir únicamente propietarios y no propietarios. Así mismo, no se puede tratar a los propietarios jurídicos del suelo urbano como un conjunto homogéneo, ya que las acciones sobre este tipo de relación social tienen distintas consecuencias sobre la misma dinámica social.

- Es necesario establecer un sistema simplificado para demostrar con claridad las relaciones sociales centrales que configuran el proceso de la captación de rentas del suelo urbano. Para lo cual es preciso dejar de lado a los agentes involucrados de manera indirecta que no interfieren en las transacciones referidas al suelo urbano.

Dicho sistema simplificado, que servirá a su vez para establecer las diferencias entre las propiedades de la tierra rural y el suelo urbano, debe partir del análisis entre las diferencias técnicas de la producción y el consumo del espacio construido.

La tierra rural se encuentra articulada a un proceso productivo único: la agricultura. La tierra urbana se encuentra a su vez articulada a un proceso productivo distinto: la edificación. La diferencia entre un proceso y otro radica en la movilidad del producto que se desarrolla en cada una de las modalidades de tierra. En los terrenos rurales, la articulación del producto con el suelo cesa inmediatamente después de que el proceso productivo ha finalizado. Los productos son consumidos o reprocesados y el lugar donde fueron producidos inicialmente no influye más en el proceso de circulación y de consumo.

Por el contrario, en el caso del suelo urbano, el producto se encuentra sujeto al terreno durante toda su vida útil debido a su inmovilidad respecto del suelo que le proporciona soporte. De esta manera, además de su articulación con el proceso de producción, el suelo urbano determina el proceso de circulación y de consumo de los productos que soporta; además, éste adquiere relaciones con los procesos económicos que se relacionan con el espacio construido en su momento de consumo.

La inmovilidad del producto con respecto al suelo y su larga vida útil provoca diferencias en el esquema de agentes que participan en la formación de rentas. Con apoyo del esquema realizado por Jaramillo (2009) se pueden entender las relaciones que configuran el proceso de captación de rentas del suelo urbano. En este proceso participan tres agentes centrales: el propietario inicial, el capitalista constructor y el usuario final.

El producto que tiene suelo urbano como soporte, al ser inmóvil y seguir ocupando el espacio sobre el cual fue producido, genera problemas para que el propietario territorial alquile su tierra al agente productivo por un tiempo delimitado (como sucede en el caso del terrateniente que alquila su tierra al capitalista en el estudio del suelo rural realizado por Marx). El agente productivo denominado *capitalista constructor*, deberá entonces comprar la tierra que soporta su producto. De esta manera, el propietario territorial deja de ser dueño de la tierra cuando la producción tiene lugar, y cede su propiedad jurídica; convirtiéndose así en el *propietario inicial*.

Cuando el capitalista constructor es el mismo que se encarga de la adquisición de la tierra para la producción, de la ejecución del proceso de producción y de la entrega del producto para su consumo³, es este agente el que se enfrenta al problema de hacer circular el producto edificado sin ceder el dominio de la tierra. Al vender el espacio construido, no solamente vende el producto, también vende el suelo que le da soporte. Al concluir el proceso productivo, el capitalista constructor vende a un tercer agente el suelo junto con el espacio construido, a este tercer agente se le denomina *usuario final*.

Este usuario final, al adquirir el espacio construido en propiedad se convierte en propietario jurídico del suelo. Pero, como se señaló anteriormente, este usuario tiene un carácter múltiple, no se puede englobar a los propietarios jurídicos como un conjunto homogéneo. La propiedad territorial desempeña un papel subordinado en la actividad central del capitalista constructor, dicha actividad central es la acumulación de capital. En cambio, para el usuario final, como es el habitante de una vivienda, la propiedad territorial desempeña el papel de propiedad de uso. No obstante, es importante notar que esta propiedad de uso, al encontrarse en un contexto en que el modo de producción capitalista determina la dinámica social, se encuentra ligada a la reproducción de la fuerza de trabajo y de consumo de

³ Esta simplificación intencional mencionada en el capítulo anterior, tiene la finalidad de establecer un sistema que demuestre con claridad las relaciones sociales centrales que configuran el proceso económico de captación de rentas que produce el suelo urbano. Las peculiaridades que emergen del proceso de circulación del producto serán desarrolladas posteriormente.

plusvalía. Esta diferencia dependerá precisamente de la condición de clase del usuario final.

A este esquema se pueden añadir las características de monopolio que para Harvey poseen la clase de propietarios en el suministro de viviendas para inquilinos con bajos ingresos. La relación socioeconómica determinada por el poder de monopolio de una de las clases se refleja a su vez en la configuración de la estructura urbana:

Existe una clase de consumidores de viviendas que no tienen posibilidades de crédito y que no pueden escoger el sitio en el que alquilar su vivienda. Una clase de propietarios surgen para cubrir las necesidades de estos consumidores, pero dado que los consumidores no tienen posibilidad de elegir, los propietarios, como clase, poseen un poder monopolista (Harvey, 1977: 178).

De esta manera se produce una distribución secuencial en el uso del suelo urbano, en donde la clase que posee mayores cantidades de capital tiene el poder de elección del sitio para alquilar o comprar una vivienda, mientras que para la clase pobre su posibilidad de elección se ve reducida debido al carácter monopolista del sector de propietarios. Estos propietarios serían, retomando el esquema desarrollado más arriba: el propietario inicial y el capitalista constructor.

Para explicar esta teoría de uso del suelo, Harvey se refiere a ella como un problema secuencial de “empaquetamiento” del espacio. La ocupación del *stock* fijo de viviendas puede compararse con la ocupación secuencial de los asientos en teatro un vacío, “el primero que entre tendrá n posibilidades de elegir, el segundo tendrá $n-1$, y así sucesivamente hasta que el último no tenga ninguna posibilidad de elección” (Harvey, 1977: 175). La posibilidad de elección, como ya mencionamos, está determinada por el poder económico y la condición de clase.

Por lo tanto, la distribución de las viviendas en el suelo urbano y la posibilidad de elección del usuario final dentro de dicha distribución, sólo puede ser entendida en función de las relaciones sociales determinadas por el poder de monopolio de la clase dominante y la capacidad de acceso de esta misma clase, a las distintas rentas producto de las propiedades del suelo. El resultado de esta relación se verá reflejado en la configuración urbana.

Hasta aquí hemos desarrollado el aspecto teórico sobre las formas de producción de vivienda y su articulación como producto inmóvil a un suelo urbano del que se extraen distintos tipos de renta. Dicha articulación se encuentra determinada por la propiedad jurídica que, dependiendo de las características de monopolio de la clase de propietarios en el suministro de viviendas, determina a su vez la posibilidad de elección del usuario final sobre la ubicación del producto dentro de la ciudad. Esta posibilidad o imposibilidad de elección produce una distribución secuencial que determina la forma urbana y los modelos de uso de suelo.

Capítulo 2.

El vínculo entre el entorno construido y las crisis económicas

Edificación y sobreacumulación de capital

Además de la obtención de sobreganancias por parte del propietario inicial y el capitalista constructor debido a las propiedades del suelo, la inversión de capital en la creación de fondos de consumo puede constituir una solución espacio-temporal para el problema de la sobreacumulación. Dicha sobreacumulación puede referirse a un exceso de desempleo, de mercancías, o de capital monetario sin salida en inversiones productivas.

Para explicar lo anterior, Harvey define tres circuitos como vías de circulación del capital: “Los flujos de capital se alejan del terreno de la producción y el consumo inmediatos (el circuito primario) y se dirigen a un circuito secundario de capital fijo y formación de fondos de consumo o bien hacia un circuito terciario de gasto social e investigación y desarrollo” (Harvey, 2003: 93). Los circuitos secundario y terciario son precisamente los que pueden absorber el exceso de capital y fuerza de trabajo a través de inversiones de larga duración. En el circuito secundario los flujos de capital se pueden destinar hacia los siguientes usos: capital fijo para la producción: pueden ser instalaciones y equipo, capacidad de generación de energía, vías ferroviarias, puertos, entre otros; creación de un fondo de consumo: el ejemplo más claro son las viviendas.

Sin embargo, estos usos no son excluyentes; por ejemplo: pueden existir viviendas que funcionen tanto para actividades de producción como de consumo (en el caso que se destinara una vivienda para habitar y al mismo tiempo producir mercancías en su interior). Ahora, lo que nos interesa es que una parte del capital que fluye del primer circuito al secundario adopta una forma fija, es decir, se incrusta a la tierra y por lo tanto constituye un *entorno construido* que funciona como soporte para la producción y el consumo. Como se describió en el capítulo anterior, esta situación es habitual en el entorno urbano debido a la articulación del suelo con la edificación y al carácter inmóvil de este producto.

Ahora bien, estos excedentes que son absorbidos por el circuito secundario y terciario, pueden volver al circuito primario cuando las inversiones contribuyen a incrementar en el futuro la productividad del capital. Esto quiere decir que si la inversión en una edificación facilita una nueva senda de acumulación de capital, a pesar de haber tardado varios años en hacerlo, la sobreacumulación de capital volverá al circuito primario y de esta manera habrá funcionado —al menos por un tiempo— para solucionar el problema de sobreacumulación. Sin embargo, esto no sucede siempre: puede producirse una inversión excesiva en los circuitos secundario y terciario, lo que significaría que habría un exceso de capital invertido en, por ejemplo, la construcción de viviendas. Dicha inversión excesiva, cuando no vuelve al circuito primario, a menudo desencadena crisis económicas.

La crisis del mercado inmobiliario habitacional en México

Al abordar el vínculo entre el desarrollo inmobiliario y el desencadenamiento de crisis, es habitual encontrar la referencia a la crisis económica global del 2008, iniciada precisamente en el mercado inmobiliario estadounidense. La crisis de las hipotecas *subprime*, cuyo centro fue el suroeste de Estados Unidos, tuvo ramificaciones globales en los mercados inmobiliarios de otros países como España, Irlanda y Gran Bretaña. La crisis inmobiliaria provocó un colapso macroeconómico en Estados Unidos debido a la alta proporción de este sector en el PIB de aquel país. En el análisis de Harvey (2013) sobre esta crisis, señala que

entre mayor sea la proporción de los mercados inmobiliario en el PIB, más importancia cobrará la relación entre financiación e inversión en el entorno construido como generadora potencial de grandes crisis. En Estados Unidos, la deuda hipotecaria al momento de la crisis equivalía a 40% del PIB.

En contraste, para la economía mexicana, el saldo deudor que los hogares mantenían con el sistema financiero (ya sea con instituciones públicas o privadas) por concepto de préstamos para adquisición, mejoramiento o mejoramiento financiero⁴, en el 2012 alcanzó una cantidad equivalente al 10.2% del PIB (INEGI, 2014). La institución que proporcionó el mayor financiamiento en ese mismo año fue el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con 109 mil 078 millones de pesos, seguido de cerca por la banca comercial con un monto de 90 mil 139 millones (INEGI, 2014).

El aumento en el financiamiento hipotecario de Estados Unidos puede ubicarse a partir de la administración de Bill Clinton, que a mediados de la década de 1990 promovió cambios en la legislación y presentó la *Estrategia Nacional de Propiedad de la Vivienda* (National Homeownership Strategy: Partners in the American Dream), con el fin de facilitar a las familias de bajos ingresos en zonas urbanas la posibilidad de adquirir una vivienda propia. Dicha expansión crediticia se realizó a través de dos empresas privadas, que junto con instituciones del sistema bancario, tenían la función de asegurar la disponibilidad de financiamiento para la adquisición de viviendas mediante la compra y bursatilización⁵ de carteras hipotecarias. Nos referimos a la Federal National Mortgage Association (Fannie Mae

⁴ La adquisición incluye la compra de viviendas completas tanto nuevas como usadas; así como la construcción de viviendas iniciales en las cuales se incluyen los pies de casa, la autoconstrucción o la vivienda inicial con disponibilidad de terreno. El mejoramiento agrupo las ampliaciones y rehabilitaciones hechas a la vivienda; así como la liquidez, pago de pasivos y enganches. Por su parte, el mejoramiento financiero considera el financiamiento de pasivos en materia de vivienda, refinanciamiento, etcétera. (INEGI, 2014)

⁵ La bursatilización del mercado hipotecario, también conocido como *titulización* o *securitization*, es el proceso de creación de títulos respaldados por hipotecas residenciales. Así como todos los valores respaldados por activos, estos son agrupados en un portafolio o grupo (pool) que se utiliza para emitir títulos de deuda a través de un fideicomiso (trust) entre el público inversionista en el mercado de valores. En México, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) es la institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, encargada de colocar dichas hipotecas en fideicomisos; además, esta institución otorga garantías a los portafolios contra el incumplimiento de pagos.

Corporation) y la Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac Corporation).

Estas dos grandes empresas, al obtener préstamos del Departamento del Tesoro de los EUA a tasa preferencial, emitieron bonos hipotecarios en las bolsas de valores, los cuales estuvieron respaldados por el gobierno norteamericano (Cuevas, 2013). El respaldo gubernamental sirvió para que estas empresas optaran por adquirir y bursatilizar carteras hipotecarias riesgosas, ya que en un escenario negativo el gobierno federal saldría al rescate. Así sucedió y en febrero de 2007, con el repliegue de la demanda, se puso fin a la expansión crediticia de la vivienda. Al final, el costo de los riesgos asumidos por estas instituciones privadas y las instituciones del sistema bancario se transfirieron a los contribuyentes y a la sociedad en su conjunto.

La correlación de las economías de Estados Unidos y México —que se intensificó a partir de la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— facilitó la transmisión de la crisis financiera de Estados Unidos hacia México con efectos como la salida masiva de capital, la depreciación del tipo de cambio y la menor disponibilidad de financiamiento interno y externo. Paradójicamente, el gobierno federal mexicano instrumentó entre las medidas para atenuar los efectos de la crisis, la canalización de mayores créditos para la edificación de vivienda y la generación de infraestructura. En enero del 2009 el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, en el marco del *Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y del Empleo*, anunció que la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) aumentaría los créditos para soluciones de vivienda popular. Dichos créditos no se canalizarían de manera directa a los usuarios finales, sino a través del fondeo a intermediarios financieros como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)⁶ y las Sociedades Financieras de Objeto

⁶ Son instituciones financieras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamentadas por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Tienen por objeto otorgar créditos o financiamiento para la planeación, adquisición, desarrollo o construcción, enajenación y administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles, a sectores o actividades específicos, es decir, atienden a aquellos sectores que no han tenido acceso a los créditos ofrecidos por los intermediarios financieros tradicionales, como los bancos. Fuente: www.condusef.gob.mx

Múltiple (Sofomes)⁷, así como a través del otorgamiento de Créditos Puente⁸ para los desarrolladores de vivienda.

Para lograr los objetivos trazados en dicho acuerdo nacional se movilizaron 60 mil millones de pesos para capitalizar y reactivar a la SHF. Además se obtuvieron dos préstamos provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, por mil y 2 mil millones de dólares respectivamente (CIDOC, 2009). Según el reporte emitido para la SHF por el Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C., dichos recursos se destinarían principalmente a los siguientes rubros:

- 1- Fortalecer el otorgamiento de líneas especiales para enfrentar la liquidez coyuntural (créditos a la construcción e individuales).
- 2- Continuar con la operación tradicional financiando nuevas originaciones de créditos puente e individuales.
- 3- Continuar con el desarrollo de mercados y de instrumentos respaldados por hipotecas.
- 4- Impulsar el financiamiento privado a través del otorgamiento de garantías (GPI, GPO). (CIDOC, 2009: 109)

Lo interesante de la anterior distribución de recursos, es que se buscaba estimular la industria de la construcción a partir justamente del fomento de la bursatilización del mercado (punto 3). Este impulso apoyado por préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo se lograría a través del otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal a los Intermediarios Financieros (punto 4). El respaldo del Estado a través de estas garantías hace que la emisión de títulos sea más atractiva para los inversionistas, ya que disminuye el riesgo de pérdidas. La Garantía de Pago Oportuno (GPO) consiste en respaldar a

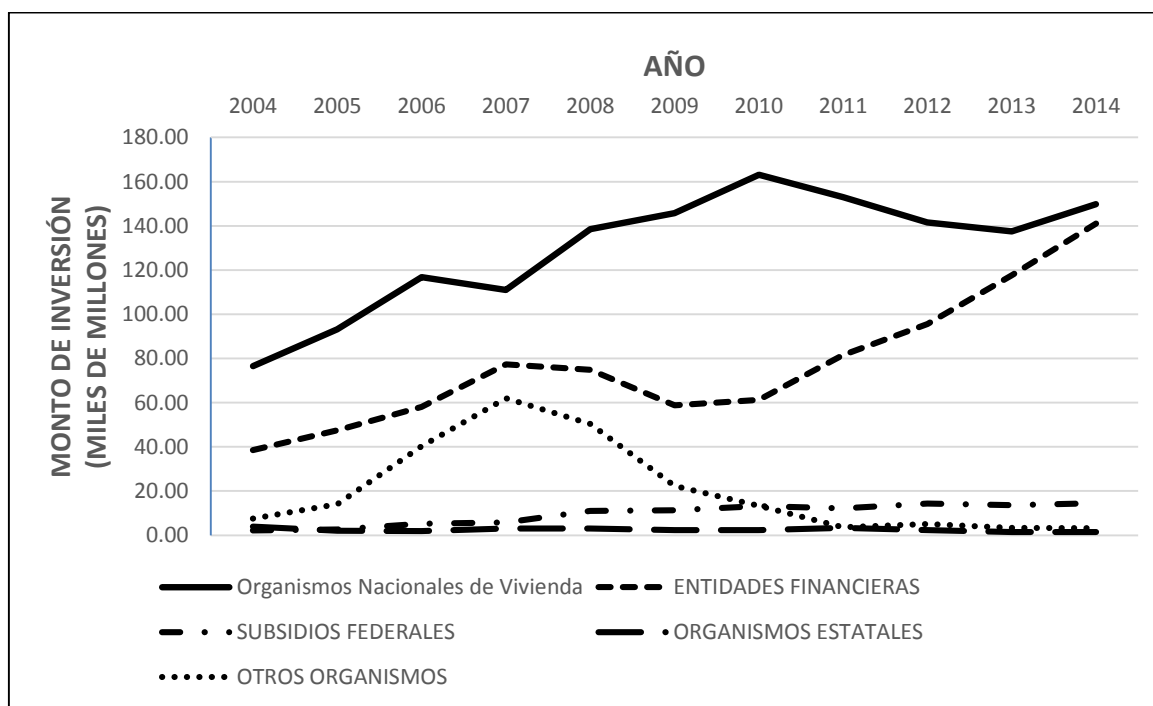
⁷ Son entidades financieras que, a través de la obtención de recursos mediante el fondeo en instituciones financieras y/o emisiones públicas de deuda, otorgan crédito al público de diversos sectores y realizan operaciones de arrendamiento financiero y factoraje financiero. Una Sofome no puede captar recursos del público y no requiere de la autorización del gobierno federal para constituirse. Fuente: www.condusef.gob.mx

⁸ Es un crédito de medio plazo que los Intermediarios Financieros otorgan a los desarrolladores de vivienda para la edificación de conjuntos habitacionales, equipamiento comercial y mejoramiento de grupos de vivienda. Fuente: www.shf.gob.mx

los intermediarios financieros para la obtención de créditos o colocación de certificados bursátiles en el mercado, para que ellos a su vez otorguen créditos a los desarrolladores de vivienda. La Garantía por Incumplimiento (GPI), de manera similar, consiste en un respaldo para los intermediarios financieros en caso de incumplimiento de pago por parte del usuario final. Cuatro años después del impulso a la construcción y del otorgamiento de créditos a través del financiamiento privado, el mercado inmobiliario habitacional mexicano también entraría en una fase de crisis.

El fondeo a los intermediarios financieros, el otorgamiento de garantías de pago por parte del gobierno federal y la bursatilización del mercado, se reflejó a su vez en el incremento de créditos otorgados por las entidades financieras para la adquisición y mejoramiento de viviendas (ver gráfica 1).

Gráfica 1.
Montos de inversión en el otorgamiento de créditos y subsidios para la adquisición y mejoramiento de viviendas (2004-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV).

En tan sólo 10 años, las entidades financieras triplicaron su inversión en el sector, pasando de invertir un monto de 38 mil 543 millones de pesos en 2004 a 141 mil 41 millones de pesos en 2014. Esta inversión casi llega a alcanzar el monto invertido en este último año por los Organismos Nacionales de Vivienda (149 mil 796 millones de pesos), que no llegó ni si quiera a duplicar la cantidad que había invertido en 2004. El repunte de la inversión de las entidades financieras fue precisamente en el año posterior a la implementación de las medidas antes mencionadas, en contraste con la disminución de la inversión gubernamental.

Particularidades de la crisis inmobiliaria habitacional en México

Las diferencias entre el mercado inmobiliario estadounidense y el mexicano parten no sólo de la proporción que este sector ocupa en el PIB respectivo de cada país. Harvey (2013) utiliza la categoría de *capital ficticio* para explicar el funcionamiento del sistema de crédito en los mercados inmobiliarios. El capital ficticio se vuelve necesario para completar el proceso de la producción y realización del valor de las viviendas. Esto se debe a que el tiempo de producción y circulación para las viviendas y edificios comerciales es muy extenso en comparación con el de la mayoría de las mercancías. Las instituciones financieras prestan tanto a los propietarios iniciales y a los desarrolladores para edificar viviendas, así como a los usuarios finales para adquirir las mismas.

El conflicto surge cuando este sistema de crédito utilizado para la producción y realización de valor se usa con fines especulativos y genera la apariencia ficticia de creación de valor. Este capital ficticio puede utilizarse, por ejemplo, para adquirir viviendas que aún no han sido construidas. Refiriéndose a la crisis de las hipotecas *subprime*, Harvey (2013) señala que grandes cantidades de capital ficticio confluyeron en la financiación de la vivienda para alimentar la demanda, pero únicamente una reducida cantidad fue a parar a la construcción de nuevas viviendas.

La insuficiencia de creación de valor en la producción contrastaba con la expansión de los flujos de capital ficticio en el mercado inmobiliario. Dicha

expansión se sustentó en la especulación de las empresas privadas en contubernio con las instituciones del sistema bancario mencionadas anteriormente. A partir del estudio de la crisis inmobiliaria estadounidense, ocasionada principalmente por la especulación en el sistema financiero y su contradicción en lo que respecta a la creación de valor, ¿se podría hablar de una situación similar en México con la crisis de las principales empresas desarrolladoras de vivienda?

Un sólido mercado hipotecario

El 6 de febrero del 2009, el entonces Secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero Arroyo, se encontraba ante inversionistas de asociaciones financieras internacionales en un evento denominado *Mexican Housing Day*. Llevado a cabo en la ciudad de Nueva York, el objetivo de este evento era atraer inversiones extranjeras para la compra de títulos respaldados por hipotecas. Aquí, el Secretario se refería al mercado hipotecario mexicano en los siguientes términos:

México posee en la actualidad un sólido mercado hipotecario, diseñado para resistir condiciones económicas adversas, gracias a que esta industria se ha consolidado y diversificado, al proveer viviendas de calidad en todo el país [...]. La administración del Presidente Calderón reconoce el rol central que la industria de la vivienda juega para mitigar el impacto de la presente crisis económica, a través del uso de medidas contracíclicas (SEDESOL, 2009).

Cuatro años más tarde, el 16 de junio de 2013, los lectores de *La Jornada* encontraron en la portada de este periódico el siguiente encabezado: “Inmobiliarias en México viven su peor crisis: S&P” (ver figura 1). Según el diagnóstico emitido por Hernández y González (2013) para Standard and Poor’s, las empresas: Homex, Urbi, Geo, ARA, Sare y Ruba, atravesaban por el peor momento de su historia, colapsando sus operaciones e imposibilitando el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Figura 1.
Portada del periódico La Jornada del día 16 de junio del 2013⁹



Fuente: *La Jornada*, 16 de junio del 2013.

El trabajo realizado por Castro, Coulomb, León y Puebla (2009), presenta información importante sobre la conformación de este grupo en México. A mediados de los ochenta, debido a la disminución en la inversión en obras públicas por parte del Estado, un grupo de empresarios constructores de vivienda se unieron para buscar una solución a dicho problema, fruto de esta alianza fue la conformación de la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda A.C. (PROVIVAC). En el año 2001 estos empresarios obtienen el reconocimiento oficial de la Secretaría de Economía y en el 2002 forman la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI).

De acuerdo con la información proporcionada directamente por la CANADEVI a este equipo de investigadores, tan sólo 11 empresas concentran el 25% de los

⁹ "Inmobiliarias en México viven su peor crisis: S&P" (16 de junio de 2013), disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/16/portada.pdf>.

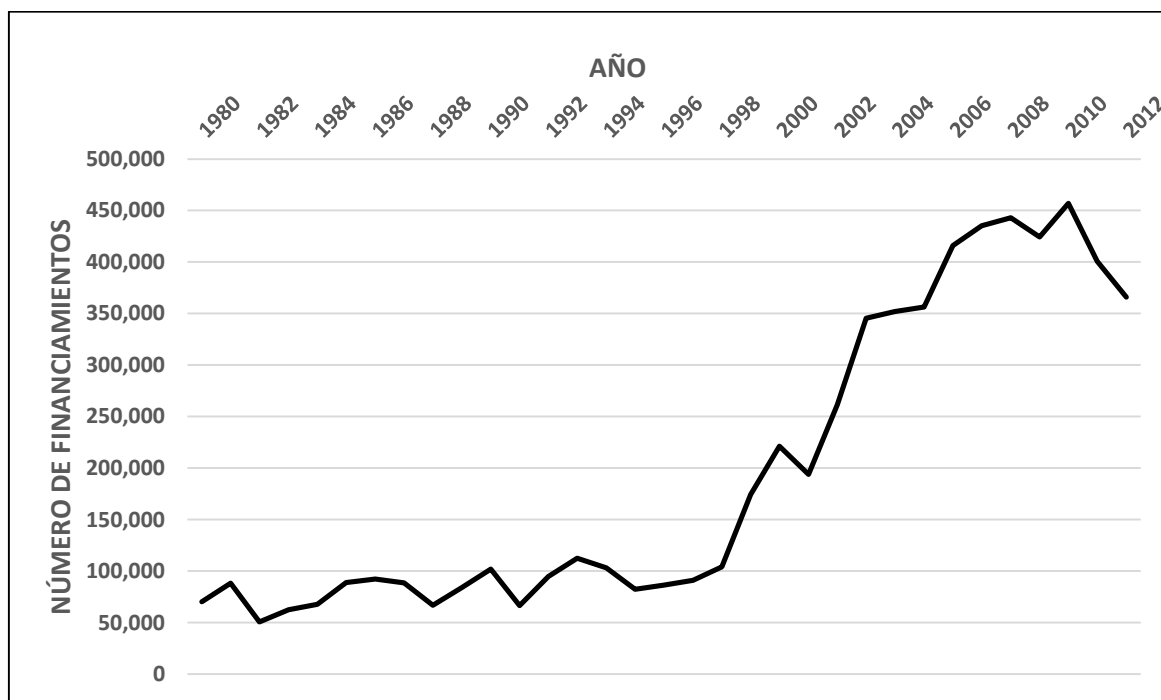
financiamientos otorgados por los Organismos Nacionales de Vivienda. Una sola de ellas ofertaba viviendas en un total de 61 conjuntos habitacionales y al mismo tiempo contaba con reservas de suelo para construir 180,000 viviendas en todo el país. Su capacidad de organización se ve reflejada no sólo en su intensidad de producción, construyendo la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible. Las grandes desarrolladoras manejan bases de datos sobre usos del suelo, densidades, redes de infraestructura, catastro, tipo de propiedad, precios del suelo, información sobre los lineamientos especiales de la planeación urbana, etcétera; información que se integra en sistemas de información geográfica con el objetivo de identificar los terrenos más viables para la construcción de sus desarrollos de vivienda (Castro et al., 2007: 454).

Standard and Poor's, la misma agencia de calificación que seis años atrás había otorgado la mayor categoría (AAA), correspondiente a inversiones fiables y estables a los paquetes de hipotecas *subprime* en Estados Unidos, determinaba que la crisis por la que atravesaban las principales empresas desarrolladoras de México era "resultado de sus agresivas políticas financieras" (Hernández y González, 2013: 1). Una de estas políticas "agresivas", se refería al índice de apalancamiento contraído por las empresas, con un índice promedio de las tres principales de 4.7 veces en el 2012. Esto significa que la deuda adquirida con la banca para financiar la construcción de casas, era 4.7 veces mayor que sus activos. La deuda que en conjunto poseían las seis desarrolladoras con la banca comercial en el momento del colapso, era de alrededor de 43 mil 134 millones de pesos¹⁰. La primera en dejar de pagar a los bancos fue Urbi, lo que produjo un "pánico contagioso" que frenaría el otorgamiento de créditos por parte de la banca a la industria de la vivienda en general "ante el menor *apetito* de los bancos por tomar riesgos en la industria". (Hernández y González, 2013: 6; cursivas añadidas)

¹⁰ La deuda dada a conocer por las desarrolladoras ascendía a 2 mil 224 millones de dólares, sin embargo el reporte de Standard and Poor's hace mención sobre la renuencia de las empresas de detallar todas las formas de crédito obtenido. La calificadora estimaba un aumento del 50% en la cantidad proporcionada. El valor de cambio para el mes de junio del 2013 era de US\$1 dólar equivalente 12.93 pesos mexicanos.

La situación crítica por la que atravesaban las empresas desarrolladoras contrastaba radicalmente con el fuerte crecimiento que experimentaron durante el periodo 2000-2010 gracias al impulso del Estado en el otorgamiento de hipotecas (ver gráfica 2).

Gráfica 2.
Número de financiamientos de hipotecas para la adquisición de viviendas nuevas por parte de los Organismos Nacionales de Vivienda (1980-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV).

Tan sólo los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVI) pasaron de financiar un promedio anual de 76,000 hipotecas para la adquisición de viviendas¹¹ en la década de 1980; un promedio anual de 101,000 en la década de 1990, y para la década del 2000 esta cifra aumentó a 344,000 financiamientos de hipotecas.

El impulso más fuerte se daría durante la administración del PAN. A partir del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el cual sería calificado como el sexenio de la política de vivienda más grande en la historia de México (Mellado, 2015) y que,

¹¹ Se incluyen viviendas nuevas y usadas. No se toman en cuenta cofinanciamientos ni subsidios.

como vimos anteriormente, continuaría durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012).

La diferencia entre la ampliación del mercado inmobiliario mexicano y el estadounidense, puede establecerse a partir de que los flujos de capital destinados para la financiación de vivienda en México sí fueron a parar a la construcción de viviendas; a diferencia de Estados Unidos, en donde existió una insuficiencia de creación de valor en la producción. Por lo tanto, podemos argumentar que la inversión en el encorno construido, como una solución espacio-temporal para el problema de sobreacumulación de capital, tuvo lugar en el caso del mercado inmobiliario habitacional mexicano debido a que dicha inversión volvió al terreno de la producción, es decir, volvió al circuito primario con la construcción de viviendas. La excepción es, que a pesar de que la inversión haya vuelto al terreno de la producción, no fue así para el caso del consumo inmediato, ya que gran parte de las viviendas construidas no se vendieron. Para el año 2010 las viviendas deshabitadas en el país alcanzaban casi los cinco millones¹², representando el 14% del parque habitacional total del país.

Exceso de capital invertido que no concluyó la fase de consumo

Para explicar las altas tasas de viviendas deshabitadas, comúnmente se hace énfasis en factores como: la lejanía de las viviendas respecto a los centros de trabajo y educación, falta de servicios básicos, inseguridad, mala calidad de la vivienda y dimensiones reducidas (ver: Maya, 2012; Bournazou, 2012; Villavicencio, Durán, Esquivel y Giglia, 2000). Si bien estos factores pueden explicar parcialmente el *abandono* de viviendas, es necesario tomar en cuenta aquellas viviendas que nunca han sido *adquiridas* comercialmente, así como aquellas que están en *desuso* por sus propietarios con fines especulativos

¹² SNIIV con fuentes de INEGI 2010. La denominación de *vivienda deshabitada* para el levantamiento censal, se refiere a “vivienda particular que está totalmente construida y disponible para ser habitada y que al momento del levantamiento censal no tiene residentes habituales, no es de uso temporal y no es utilizada como local con actividad económica”. Esto significa que son viviendas que están en perfectas condiciones para que pudieran ser habitadas.

El *Plan Financiero 2011-2015. Innovar para consolidar* del propio INFONAVIT, hace mención de los estudios dirigidos por el instituto a partir del agravamiento de este problema. De las encuestas sobre la *Situación de Vivienda de los Acreditados*, se concluye que del total de los encuestados que ejercieron un crédito hipotecario entre 2008 y 2010, y que no habitan sus viviendas, el 65% sí tenía una necesidad de vivienda antes de obtener un crédito y por lo tanto pretendía habitarla, mientras que el otro 35%, adquirió un crédito sin tener la necesidad de una vivienda (INFONAVIT, s.f.). Las causas que explican esta situación, en el mismo documento, se refieren a la especulación para obtener una renta y a la sobreoferta de viviendas “el concepto de aquellos acreditados que no pretendían habitar de inicio su vivienda adquirida pero que no logran obtener quién las ocupe podría referirse a un efecto de cantidad de viviendas nuevas sumadas al parque habitacional por encima de su requerimiento” (INFONAVIT, s.f., 82). Es relevante que este instituto reconozca, aunque de una forma muy limitada, el problema de la especulación derivada de la ampliación del mercado y su resultado en el número de viviendas deshabitadas.

En este sentido, es ilustrativo el análisis de Maycotte (2015) sobre el caso de Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua. En dicho análisis se señalan claramente las consecuencias de la sobreoferta de hipotecas impulsada entre 2001 y 2010. En este periodo se construyeron en Ciudad Juárez 175,145 viviendas, las cuales representaban 37.47% del parque habitacional registrado en el censo de 2010. Como señala esta autora, “en sólo diez años la ciudad creció la tercera parte de lo que le llevó crecer durante tres siglos y medio” (Maycotte, 2015: 661). Si bien en su estudio se alude a los factores antes mencionados, como falta de accesibilidad a equipamientos y servicios, la mala calidad de las viviendas y su entorno, además de los altos índices de delincuencia y el regreso de migrantes a su ciudad natal, esta autora sostiene que “los principales factores que produjeron el abandono que hoy vive la ciudad son la crisis económica del 2008 y, de forma por demás importante, la sobreoferta de vivienda” (Maycotte, 2015: 669).

A una conclusión similar llega Carolina Pedrotti (2016), con el análisis de la producción de viviendas en la Zona Metropolitana de Toluca durante el periodo

2001-2011. Con el objetivo exclusivo de disminuir el déficit de viviendas, la política habitacional “concentró enfáticamente sus acciones en alcanzar metas de otorgamiento de créditos hipotecarios y de construcción de viviendas, a través del desarrollo de estrategias fundamentalmente financieras, que favorecieron una ampliación de la producción” (Pedrotti, 2016: 241). Ante el hallazgo de una gran cantidad de viviendas deshabitadas en la zona, esta autora propone incluso una clasificación de las mismas en cuatro categorías: a) deshabitada de reciente construcción; b) deshabitada en conjunto jóvenes y antiguos; c) deshabitada y con rasgos de abandono, y d) deshabitada y vandalizada (Pedrotti, 2016: 184-186). La categoría de vivienda *deshabitada de reciente construcción*, se refiere a viviendas terminadas pero que no han sido vendidas, consideradas como “remanentes” en las ventas de las desarrolladoras.

Ante esta situación, el Estado ha implementado medidas respaldadas con recursos públicos para intentar que dichas viviendas deshabitadas vuelvan al terreno del consumo y no continúen devaluándose en el circuito secundario. Ejemplo de ello es la adquisición por parte del INFONAVIT, a través de créditos otorgados por el instituto a sus derechohabientes, de viviendas construidas por los desarrolladores pero que fueron abandonadas o nunca fueron habitadas. A través de este mecanismo, entre 2012 y 2013, el INFONAVIT intentó volver a colocar en el mercado 39,000 viviendas, de las cuales tan sólo 7,250 lograron venderse, es decir, menos de 20% (CIDOC, 2014).

Otra forma en que el Estado busca solucionar este problema es a través de la implementación de programas de regeneración urbana. En el 2014, el mismo INFONAVIT comenzó el diagnóstico de 30 zonas con altos índices de viviendas deshabitadas para invertir en la regeneración de espacios urbanos y garantizar la dotación de servicios básicos y equipamiento (CIDOC, 2014). Un ejemplo de esto es el programa *Todos Somos Juárez*, en donde el INFONAVIT, junto con el gobierno municipal, buscó impulsar la regeneración urbana de una de las zonas de Ciudad Juárez, que como se mencionaba anteriormente, posee altos índices de viviendas deshabitadas. Dicho programa consideró acciones que van desde la dotación de equipamiento, como una clínica y una biblioteca, hasta la dotación de servicios

públicos, como alumbrado o la repavimentación de calles. Aspectos que debieron haber sido considerados por los desarrolladores antes de la edificación y comercialización de las viviendas, ahora buscan ser solucionados por el Estado utilizando recursos públicos.

El exceso de capital invertido en el circuito secundario, que significó la construcción de una gran cantidad de viviendas, muchas de las cuales ahora se encuentran deshabitadas, volvió al circuito primario, ya que dichas viviendas fueron construidas. Sin embargo, al no volver al terreno del consumo, el capital invertido no cerró el ciclo de rotación de capital y desencadenó la crisis de las principales desarrolladoras de vivienda. Al planteamiento de Harvey, que alude a la crisis cuando una inversión excesiva no vuelve al circuito primario, se puede sumar que la crisis también surge cuando dicho capital no concluye la fase de consumo, esto a pesar de haber vuelto al circuito primario.

Ante este escenario, la propiedad de la mercancía-vivienda que se refiere a su sujeción al suelo durante toda su vida útil, produce un entorno construido secuencialmente en largas extensiones de tierra que soportan viviendas deshabitadas. Se establece así un modelo de producción de viviendas con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica, a partir de que es en los márgenes de la ciudad en donde se encuentran las tierras más baratas, y por lo tanto, es ahí donde las grandes desarrolladoras poseen sus reservas territoriales. El suelo que adquieren estas empresas puede ser de origen privado o ejidal, siendo este último el más barato. La privatización de las tierras ejidales se autorizó en 1992 a partir de la reforma constitucional al Artículo 27¹³ durante el gobierno de Salinas de Gortari. Esta reforma eliminó los derechos legales que los ejidatarios habían obtenido con

¹³ “La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.” 4to Párrafo, VII Sección, Artículo 27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésima Primera edición impresa. Secretaría de Gobernación.

la constitución de 1917, en la cual se reconocía la propiedad y el uso colectivos del suelo a través de dicho sistema, el de ejidos.

Para Castro et al., (2007: 454) la diferencia de elegir entre un tipo de suelo de origen privado o ejidal, se basa en una estrategia que depende del funcionamiento del mercado en relación a la demanda de viviendas: “cuando se trata de actuar en el corto plazo se prefiere comprar suelo de propiedad privada, en tanto que se elige la tierra ejidal para llevar a cabo una estrategia consistente en comprar con anterioridad grandes extensiones.” No obstante, son únicamente las grandes desarrolladoras de vivienda las que cuentan con los recursos necesarios para implementar la última estrategia, basada en la adquisición de grandes extensiones de tierra ejidal que utilizan como reservas territoriales. Las empresas desarrolladoras: Homex, Urbi y Ara contaban en 2009 con reservas de tierra que ascendían a “7,920; 4,650 y 4,200 hectáreas, respectivamente, las que, aunadas a la reserva de Corporación GEO, equivalen a 1, 129,55 viviendas” (CIDOC, 2009: 59).

Respaldo en la captación de rentas del suelo

En la explicación de la conformación de la Renta Absoluta Urbana, se hizo referencia a la provisión de infraestructura como una limitación técnica para la incorporación de tierra a la ciudad. No obstante, se puede interpretar esa provisión no como una *limitación*, sino como un *respaldo* o incluso un *aliciente* para el mercado inmobiliario. Este cambio de interpretación dependerá de la mediación del Estado en la dotación de infraestructura y de la preexistencia de la misma en la ciudad.

La ampliación del mercado inmobiliario habitacional durante el periodo 2000-2010, con un promedio anual de 344,000 hipotecas financiadas, significó un incremento de tres veces más hipotecas para la adquisición de viviendas que en la década anterior. El modelo de producción de viviendas utilizado por estas empresas para ampliar sus ganancias se basó en una estrategia de adquisición de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades, las cuales posteriormente eran

utilizadas para construir viviendas con una ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica.

A través de la comprensión del proceso de captación de las rentas y su relación con las redes de infraestructura, se puede advertir que esta ampliación no se hubiera realizado de no haber contado con las redes de infraestructura necesarias para incorporar tierra a la ciudad. Fue necesario el respaldo del Estado, a través de la provisión de infraestructura, para llevar a cabo dicha incorporación. En la medida en que el suelo rural colindante con la periferia de las ciudades fue dotado de redes de infraestructura, su precio incrementó y se incorporó en ellos la Renta Absoluta Urbana (RAU). Las empresas desarrolladoras a las que nos hemos referido, al tener una alta concentración de suelo, contaban con un poder de *retención* que podía incluso presionar al alza la RAU al limitar la incorporación de tierra a la ciudad y restringir la cantidad de viviendas ofrecidas en el mercado.

La particularidad de esta situación en la captación de la RAU, es que las empresas desarrolladoras al prever un incremento en el precio del suelo, constituyeron reservas territoriales y de esta manera fueron ellas mismas quienes se apropiaron de esta renta. Es decir, los propietarios iniciales del suelo rural (muchas veces ejidatarios) al vender sus tierras con anterioridad, no captaron la RAU. Solamente captaron la Renta Absoluta correspondiente al medio rural, la cual es menor ya que no se ha beneficiado del incremento suscitado por la acción del Estado a través del suministro de redes de infraestructura. Las empresas desarrolladoras con el poder de constituir reservas territoriales no sólo captaron la RAU; mediante la retención de las mismas ejercieron un control de la magnitud de esta renta. A esta captación de rentas, Smolka (2013) le denomina: *ganancias inmerecidas derivadas de la promoción de la urbanización por el Estado*. Estas ganancias reflejadas en el alza del precio del suelo, pueden surgir a partir de la simple *expectativa* de la acción del Estado en la dotación de redes de infraestructura. La expectativa por captar la RAU puede inducir a la confabulación entre los propietarios del suelo y los funcionarios públicos.

Por lo tanto, el suministro de redes de infraestructura para estas empresas no significó una *limitación* técnica para incorporar tierra a la ciudad. Por el contrario,

contar con el respaldo del Estado en este proceso, les permitió captar la Renta Absoluta Urbana, e incluso, debido a su poder de concentración de reservas territoriales, les permitió presionar al alza la magnitud de esta renta.

El segundo factor que determina el cambio de interpretación, en donde la provisión de infraestructura pasa de ser una limitación a un respaldo o aliciente, se debe a su preexistencia en la ciudad. En la *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior* elaborada por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) se presentan dos estrategias principales para impulsar procesos de redensificación¹⁴: el aprovechamiento de vacantes urbanas o espacios subutilizados y el redesarrollo. La primera se presenta como una estrategia de intensificación de la construcción basada en la utilización de la infraestructura existente. La segunda se basa en la reutilización del espacio “que ya no es funcional, vía la demolición y nueva construcción, dando paso a nuevos desarrollos de la ciudad” (CONAVI, 2010: 16); esta demolición se justifica precisamente a partir de la preexistencia de redes de infraestructura.

A pesar de que pueden existir redes en diversas zonas de la ciudad con la capacidad de intensificar su uso, en la guía presentada por la CONAVI se reduce el aprovechamiento únicamente para aquellas redes de infraestructura que se encuentran en áreas centrales. Esto se debe a que en estas zonas se pueden obtener precios de mercado más elevados: “las áreas centrales de las ciudades muestran fenómenos de declinación y deterioro que no sólo propician la subutilización de la infraestructura urbana instalada, sino también el desaprovechamiento de las mejores localizaciones de la ciudad y una fuerte desvalorización del suelo” (CONAVI, 2010: 7). El “desaprovechamiento” de las mejores localizaciones se refiere a la posibilidad de obtener mayores ganancias para los desarrolladores, específicamente: una mayor captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2. La “desvalorización del suelo” parte del supuesto de que el suelo en sí mismo posee valor. Al inicio de este trabajo (capítulo 1), se explicó

¹⁴ En la guía de la CONAVI se igualan los procesos de *redensificación* a los de *reestructuración urbana*.

que esta concepción es errónea: el suelo no posee valor, adquiere un precio en el mercado como resultado de la existencia de una renta, aquel que tiene su dominio jurídico tiene el poder de exigir una parte de la ganancia como condición para suministrar el suelo a la producción capitalista. La “desvalorización del suelo” que señala la CONAVI, se refiere entonces a la dificultad de obtener precios de mercado elevados para los desarrolladores, esto debido a condiciones “negativas” que repercuten en la localización del suelo.

Finalmente, se puede afirmar que durante el periodo de ampliación del mercado inmobiliario habitacional en México (2000-2012), el Estado no se limitó a impulsar este proceso a través del incremento en el número de hipotecas financiadas, su papel fue también el de respaldo para los desarrolladores de vivienda en la captación de rentas absolutas urbanas a través del suministro de redes de infraestructura. La certeza en las inversiones del capital inmobiliario habitacional se consigue a través del impulso de proyectos de “redesarrollo”, los cuales transmiten recursos públicos a las empresas mediante el mejoramiento y explotación de la infraestructura existente. El redesarrollo constituye un mecanismo que garantiza a las inversiones de los desarrolladores (ya sea en vacantes urbanas o suelo con edificaciones a pesar de ser necesaria su demolición), no sólo la captación de la Renta Absoluta Urbana, sino también el incremento en la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2.

Capítulo 3.

Políticas urbanas y el impulso de modelos de ciudad

Una nueva Política Nacional de Vivienda

Además del endeudamiento de las empresas con el sector financiero, el otro factor de relevancia en la explicación de la crisis de las desarrolladoras, fue el anuncio que cuatro meses atrás (el 11 de febrero de 2013) había dado el presidente Enrique Peña Nieto sobre la implementación de una nueva Política Nacional de Vivienda. Esta política intentaría cambiar el modelo de construcción hegemónico en el mercado inmobiliario habitacional, buscando “transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente” (Presidencia de la República, 2013). La producción de viviendas con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica, sería sustituida por un modelo de ciudad compacta que promovería la redensificación¹⁵ de las ciudades del país. Los subsidios otorgados por el gobierno federal se limitarían a este nuevo modelo de construcción.

Al no conocer los nuevos mecanismos para el otorgamiento de subsidios y debido a las modificaciones que tendrían que hacer del modelo de producción de viviendas, se presentaba un estado de incertidumbre en la industria de la vivienda.

¹⁵ En este trabajo se utiliza la palabra *redensificación* para hacer referencia al proceso impulsado por la planeación urbana; relacionado con el incremento de población o espacio construido en un área determinada. En las definiciones presentadas por González (2009) la diferencia que encontramos entre redensificación y *densificación* parte de que en esta última el proceso de incremento puede también ser espontáneo. Cuando los autores a los que se hace referencia en el trabajo utilizan indistintamente esta segunda palabra, se usará de la misma forma para no confundir al lector.

La modificación del modelo de producción de viviendas reduciría el valor comercial de las grandes extensiones de tierra que (como vimos anteriormente) poseían las empresas desarrolladoras especulando con futuros conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades.

Para impulsar este nuevo modelo de ciudad, el gobierno federal se valió del marco jurídico y programático relacionado con el desarrollo urbano y la vivienda. Como se muestra a continuación, los tres programas vigentes que establecen lineamientos a nivel federal en materia urbana y habitacional, coinciden en la necesidad de modificar el patrón de crecimiento de las ciudades:

- El *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018* (PSDATU) decreta como uno de sus principales objetivos “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”¹⁶ (SEDATU, 2013: 18), marcando en materia de planeación y programación una diferenciación explícita con la administración anterior. Para cumplir dicho objetivo, se establecen incluso indicadores de crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana, los cuales permitirían monitorear la evolución de la mancha urbana.
- Por su parte, el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014- 2018* (PNDU) menciona como su primer objetivo “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”¹⁷ (SEDATU, 2014a: 13). Para lograr este objetivo, se decreta la

¹⁶ “Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes. A partir de una nueva visión del desarrollo urbano y territorial del país, la presente Administración ha decidido reorientar la planeación de ciudades y programas de vivienda hacia la construcción de ciudades productivas, competitivas y sustentables, por medio de la implementación de políticas que armonicen el óptimo aprovechamiento del territorio con el desarrollo de ciudades y reduzcan el uso del auto; por lo tanto, se fomentará el desarrollo de ciudades compactas en entornos seguros, incluyentes y con mejores estándares de vida.” (SEDATU, 2013:18).

¹⁷ “Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes. El desarrollo urbano en México se ha caracterizado por la expansión desordenada de sus áreas urbanas, lo que ha generado zonas marginadas, segregación habitacional y la ocupación irregular del suelo en las periferias. Para combatir lo anterior y propiciar

necesidad de reformar la legislación urbana y “subordinar el interés privado a la función social del suelo”.

- Finalmente, el *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018* (PNV) menciona también como su primer objetivo, el control del crecimiento urbano desordenado a través del establecimiento de criterios para la construcción de vivienda y del aprovechamiento de la infraestructura.¹⁸ En este programa de vivienda se destaca incluso la necesidad de atender prioritariamente el conflicto de la expansión urbana: “la situación actual de la vivienda requiere atender de manera prioritaria la expansión urbana desordenada que se viene presentando en diferentes centros urbanos del país” (CONAVI, 2014: 23).

La crisis de las desarrolladoras en términos climáticos

En este contexto de reformas en las políticas habitacionales —implementadas cuando el sector de la construcción de viviendas se encontraba en una fase de crecimiento— los periodistas que siguieron el proceso de la crisis, explicaron la misma como si una serie de factores independientes hubieran coincidido en el peor momento. Uno de los periodistas que seguía el proceso de crisis por el que atravesaban las desarrolladoras, describió para Forbes México la situación de la siguiente manera:

el desarrollo de ciudades densas, justas y sustentables es necesario reformar la legislación urbana, subordinar el interés privado a la función social del suelo, fomentar el uso intensivo del suelo intraurbano e incentivar la redensificación y el aprovechamiento de los predios intraurbanos baldíos y subutilizados. Los desarrollos que se construyan en la periferia de las ciudades serán autorizados y financiados sólo de manera excepcional al seno de la Comisión Intersecretarial de Vivienda, mediante un mecanismo de certificación que garantice que cuenten con la infraestructura, servicios y empleos necesario para ser sustentables”. (SEDATU, 2014a: 13).

¹⁸ “Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda. La situación actual de la vivienda requiere atender de manera prioritaria la expansión urbana desordenada que se viene presentando en diferentes centros urbanos del país, para lo cual se debe tanto prevenir que siga sucediendo, como mitigar el daño social, económico y ambiental que ya ocurrió a causa de dicha expansión. Para atender este problema se propone establecer criterios claros para la construcción de vivienda; optimizar el aprovechamiento de infraestructura, conectividad y provisión de servicios; aprovechar la utilización del suelo intraurbano, buscando en todo momento la integración social.” (CONAVI, 2014: 23)

En términos climáticos, una tormenta perfecta es una serie de fenómenos que por sí solos, cada uno, resultaría poco relevante, pero al presentarse simultáneamente implican una situación de extrema gravedad. Algo así ha sucedido con las principales empresas que se han dedicado al desarrollo del segmento de interés social en México (Mendoza, 2015).

Por otra parte, los editores de la revista Obras abordaron el tema de la crisis de las desarrolladoras en los siguientes términos:

Ante los medios, la actual crisis de las desarrolladoras públicas se justificó como una serie de sucesos desafortunados: el cambio en el reporte al mercado de la contabilidad de casas vendidas (que pasó del momento en que el cliente “apartaba” la casa, a cuando se realizaba la escritura sobre la propiedad), seguido por la “sequía de créditos” que generó el efecto en los mercados globales por la crisis “subprime” y más recientemente los cambios de reglas por la Política Nacional de Vivienda dictada por el nuevo gobierno federal (Obras, 2014).

Y así describió la situación Sara Topelson en la presentación del reporte anual *Estado Actual de la Vivienda 2013*:

Desde que se anunciaron los ejes de la política, al inicio del año, se produjo un fuerte nerviosismo entre los agentes que participan en el sector, desde constructores hasta inversionistas, pasando por los intermediarios financieros. En particular, hubo gran especulación en torno a la evaluación de las reservas territoriales de las empresas desarrolladoras de vivienda, no sólo por su valor, sino por la factibilidad de seguir construyendo en ellas (CIDOC, 2013: 6).

En su participación en la XXIII Asamblea General de Ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, Paloma Silva de Anzorena, directora general de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), declaró que se había recuperado la rectoría del Estado en materia de construcción de vivienda. Refiriéndose a la limitación impuesta a los desarrolladores mencionó: “pueden desarrollar fuera de los contornos establecidos, pero no van a tener subsidio federal ni financiamiento” (CIRO, 2014). En la mayoría de las referencias al tema, el papel del Estado se expuso de manera que proporcionó una imagen en donde éste se encontraba interesado por regular o dirigir el proceso de producción de viviendas; en favor de un crecimiento urbano sustentable, acorde con las necesidades de la población.

En lo que sigue se profundizará en el análisis de esta cuestión. Para ello se abordará el estudio del marco jurídico y programático a través del cual se impulsa la modificación de los patrones de crecimiento de las ciudades. Comprender primero el funcionamiento de este marco, servirá como referencia para abordar posteriormente el estudio de la formulación e implementación de dos políticas habitacionales con las que se abarca tanto la esfera local como federal.

El marco jurídico y programático de la planeación urbana en México

Después de un periodo de 12 años (2000-2012) en que el Partido Acción Nacional (PAN) tomó la dirección del país con dos mandatos presidenciales consecutivos — marcando con esto una ruptura al periodo de 71 años en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había dirigido el gobierno del país— finalmente, en diciembre del año 2012, el PRI retomó el poder con la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Con el retorno del PRI en la presidencia, en un lapso menor a los dos años, se han intentado llevar a cabo una serie de reformas para modificar la estructura organizativa del país. En ellas se hace evidente el objetivo del gobierno federal de abrir al sector privado el control hegemónico de aquellas ramas en donde históricamente la acción estatal había tenido mayor relevancia. Mientras se orquestaba la forma en que se ejecutarían dichas reformas estructurales en nuestro país, al mismo tiempo y con igual velocidad, se realizaban cambios de gran importancia referidos al ordenamiento territorial.

Tan sólo un mes después de que Enrique Peña Nieto asumió la presidencia, en enero del 2013 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se publica en el Diario Oficial de la Federación¹⁹ la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Con la creación de esta nueva secretaría se eliminó la Secretaría de la Reforma Agraria y al mismo tiempo se

¹⁹ Las atribuciones de la SEDATU quedan asentadas en el artículo 41 del Diario Oficial de la Federación publicado el 02 de enero de 2013.

vincularon a ella otras dependencias como INFONAVIT, FOVISSTE, SHF, FONHAPO y CONAVI.

Consecuentemente, la recién creada SEDATU, de acuerdo con el artículo 17º de la Ley de Planeación que determina que corresponde a las dependencias de la administración pública elaborar programas sectoriales²⁰, publica en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018* (PSDATU) y el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018* (PNDU).

La misma Ley de Planeación establece en su artículo 3º que: los objetivos, metas, estrategias y prioridades para el desarrollo del país se deben precisar en el *Plan Nacional de Desarrollo*²¹. Los demás programas deberán sujetarse a este Plan: “De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan.” (Gobierno de la República, 2013: 13) Así, el *Plan Nacional de Desarrollo* en conjunto con todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales, constituyen un instrumento fundamental del *Sistema Nacional de Planeación Democrática* para llevar a cabo las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lo anterior tiene a su vez justificación en el artículo 26º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cual establece que es el Estado el encargado de organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional,

²⁰ “A las dependencias de la administración pública federal les corresponde: III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1983)

²¹ “Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1983).

en el cual se determinan los objetivos de una planeación democrática y deliberativa. En este mismo artículo se establece que habrá un *Plan Nacional de Desarrollo* al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (Gobierno de la República, 2013: 13).

Se debe tener en cuenta que estos planes y programas se han formulado y aprobado cada sexenio desde la publicación de la Ley de Planeación en enero de 1983. Adicionalmente, cabe mencionar que los mismos únicamente tienen efectos vinculantes para la Administración Pública Federal y que “para los otros dos ámbitos de gobierno, en especial para los poderes de las entidades federativas, así como para el resto de los sectores social y privado, sólo son indicativos.” (UNAM, 2012: 54) Lo anterior se debe a que se tratan de ordenamientos federales y no de Leyes Generales.

A pesar de que entre las atribuciones de la SEDATU se encuentra la formulación de políticas que armonicen el desarrollo urbano y la planeación habitacional, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, mismo que retoma los objetivos de la Política Nacional de Vivienda, es formulado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Lo anterior se debe a la asignación de dicha atribución en el artículo 9º de la Ley de Vivienda publicada en 2006²², dicha ley además establece lo siguiente:

- El *Sistema Nacional de Vivienda* como mecanismo permanente de coordinación entre los sectores público, social y privado.
- Crea la *Comisión Nacional de Vivienda* (CONAVI) señalando que las atribuciones que en materia de vivienda tiene el Ejecutivo Federal serán ejercidas por ella y por las dependencias y demás entidades en su ámbito de competencia.
- Prevé el *Consejo Nacional de Vivienda* como instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en la materia.

²² “El Programa Nacional de Vivienda será formulado por la Comisión, aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación, observando lo dispuesto en este ordenamiento y, en lo conducente, en la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Social.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006: 6)

- Establece la *Comisión Intersecretarial de Vivienda* como instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal cuyo objeto será garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda se realicen de manera coordinada a la Política Nacional de Vivienda.

Adicionalmente, el artículo 17º de la misma ley, establece que los gobiernos de las entidades federativas deben expedir sus respectivas leyes de vivienda.²³

Es importante mencionar que este marco legislativo en materia de vivienda tiene su fundamento en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el derecho a la vivienda como fundamental dentro del marco de las garantías individuales, decretando que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (Secretaría de Gobernación, 2014: 21).

Ahora bien, la forma en que se articula territorialmente la intervención pública en el desarrollo urbano, se realiza a partir del Sistema Urbano Nacional (SUN). Dicho sistema es definido como “el conjunto de ciudades, que se encuentran relacionadas funcionalmente, y cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras” (SEDESOL y CONAPO, 2012: 12). El mismo está compuesto por el conjunto de ciudades del país de 15,000 habitantes o más, lo cual para el año 2012 significaba un total de 384 ciudades.²⁴

Todo esto ofrece un panorama general de la compleja estructura institucional, jurídica y normativa en la cual se organiza el Estado para mediar en el sector

²³ “La Comisión promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006: 8)

²⁴ “De las 384 ciudades del SUN, 59 son zonas metropolitanas con 63.8 millones de habitantes, que representan 79 por ciento del total urbano; 78 son conurbaciones con 5.2 millones de personas, lo que significa 6 por ciento del SUN; 247 son centros urbanos con una población de 12.2 millones, es decir, 15 por ciento. En cuanto al tamaño, 11 ciudades tienen más de un millón de habitantes (una de las cuales supera los cinco millones), en las que habitan 41.3 millones de personas, es decir, 51 por ciento de la población total del SUN; todas estas son zonas metropolitanas.” (SEDESOL y CONAPO, 2012: 22)

habitacional y en el desarrollo urbano. En suma, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es el organismo utilizado para llevar a cabo las funciones de planeación dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este sistema se apoya a su vez del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales. Referidos específicamente a la planeación urbana, encontramos al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PSADTU), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU) y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 (PNV).

Dicho sistema abarca el ámbito de planeación urbana a nivel federal. Para abordar la esfera local, específicamente de la ZMVM, se debe complementar este esquema con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los 47 Programas Parciales de Desarrollo Urbano que se refieren a ciertas áreas específicas de la ciudad. A este conjunto de programas y a las leyes e instituciones a las que se hizo referencia anteriormente, se les denomina *marco jurídico y programático de planeación urbana*.

A través de este marco jurídico y programático es como se ha pretendido dar sustento a las modificaciones del patrón de crecimiento urbano. Esto se puede observar en la Política Nacional de Vivienda, la cual estableció en los programas federales de desarrollo urbano el objetivo de impulsar un modelo de ciudad compacta. Los distintos instrumentos que pretenden incidir de manera directa en las transformaciones territoriales, obtienen su fundamento legal en este conjunto programático.

Ciudad compacta: los supuestos beneficios a los habitantes

El modelo de ciudad compacta establecido en el marco jurídico y programático impulsado por las instituciones federales relacionadas con la planeación urbana y habitacional, coordinadas por la recién creada SEDATU, se alinea a las políticas

urbanas promovidas por organismos internacionales. En este sentido, el reporte publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México: *Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, conviene en que las recientes reformas en materia de ordenamiento territorial se presentan como una oportunidad para cambiar el futuro de la vivienda y el desarrollo urbano en México bajo la siguiente condición:

Liberar el potencial de las zonas urbanas de México podría ayudar a aumentar la productividad del país, y en última instancia, su competitividad global. Con este fin, las reformas a la vivienda y las políticas urbanas podrían ser un instrumento para hacer las ciudades más atractivas para las empresas y los trabajadores calificados. (OCDE, 2015:28; cursivas añadidas)

De esta manera se hace evidente el propósito de dicha organización de promover a través de las recientes reformas, la liberalización del ordenamiento territorial en beneficio de la productividad empresarial. “Liberar el potencial de las zonas urbanas de México” supondría entonces la desregulación por parte del Estado y por lo tanto una supremacía del mercado para salir de la crisis suscitada en el mismo mercado.

El gobierno federal, como lo demuestra la investigación llevada a cabo por la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, presentada por la presidenta de la Comisión de Vivienda del Senado de la República, la senadora María Elena Barrera Tapia; retoma la postura de la OCDE y sitúa al sector empresarial como el actor determinante de la definición de las políticas de planeación urbana:

La iniciativa privada es un actor central en el desarrollo urbano. Al poseer los recursos de inversión, juega un *papel clave para una buena densificación*. La iniciativa privada, además, *opera como regulador* y oferente en el mercado, por lo que se le debe tomar en cuenta en el diseño de políticas de densificación. El gobierno debe *asociarse* con el sector privado y considerar una buena implementación de incentivos destinados a buenos usos. (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 22, cursivas añadidas)

Con esta postura explícita se manifiesta la intención de acrecentar el poder de monopolio que en la configuración de la estructura urbana, tienen los propietarios iniciales del suelo y los desarrolladores de vivienda. La implementación del modelo de Ciudad Compacta se justifica a partir de cinco principales ventajas o beneficios, a saber: movilidad más eficiente, uso de tierra más eficiente, mayor sustentabilidad ambiental, mayor igualdad social y mayores oportunidades económicas. A continuación se describirán los argumentos comúnmente utilizados para incentivar o promover la redensificación, para ello se retoman los beneficios señalados por Richard Rogers (2008), la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (2014) y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (2011); dichos señalamientos se complementan con las posturas vinculadas al tema, de autores como: Lynch (1960), Bofill (1998), Piano (2005) y Lefebvre (2013).

En primer lugar, comúnmente se señalan los beneficios que en materia de movilidad eficaz incentiva la ciudad compacta: la disminución de consumo de energía y la disminución de los impactos negativos en la contaminación del aire, esto debido a la reducción de las emisiones de los combustibles fósiles. En este sentido, la elevación de la densificación, a partir del incremento de la proximidad de las personas con los servicios y los empleos, puede propiciar la disminución de los tiempos de desplazamiento y repercutir en los costos de transporte y la reducción de la contaminación.

Si la densificación se acompaña de la mejora del transporte público se puede reducir la dependencia del automóvil y, en cambio, puede propiciar el uso del transporte no motorizado. La ciudad compacta contempla estas consideraciones ya que “crece alrededor de centros con actividad social y comercial conectados por transporte público, constituyéndose en focos en torno a los cuales crecen los barrios” (Rogers, 2008: 38). Los sistemas de transporte colectivo ofrecen un desplazamiento eficaz a través de la ciudad y de esta manera comunican el núcleo o centro de un barrio con otro. En cambio los desplazamientos internos pueden realizarse utilizando sistemas de transporte locales. En los recorridos locales, propone Rogers (2008), puede ser más eficaz el uso de tranvías, monorraíles y

autobuses eléctricos, o simplemente caminar o usar la bicicleta para hacer el recorrido más agradable.

En este sentido, en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998 (POZMVM), se propone la creación de sistemas de transporte troncales que sean complementarios en el ordenamiento de la expansión urbana. Dichos sistemas pueden rescatar los derechos de vía de los ferrocarriles que se ubiquen dentro del área urbana, ya que éstos presentan importantes ventajas al pasar por áreas de gran densidad de población. Estos sistemas de transporte tendrían una función progresiva relacionada con la demanda de movilidad. Es decir, en zonas con demandas bajas se utilizarían las vialidades para el uso exclusivo de unidades de trolebuses, y en zonas con demanda elevada, se utilizarían para el uso de trenes o metro ligero. Para lograr estos objetivos, en el programa se propone una política sectorial de transporte que se sustenta en los siguientes puntos:

- 1.- Revertir el uso predominante del transporte colectivo automotor en la periferia, organizando la extensión de la ZMVM con base en un transporte colectivo masivo, no contaminante, rápido y eficiente que incluya al Metro o trenes ligeros, para mejorar la accesibilidad de la periferia hacia la zona central, con tiempos de recorrido competitivos con los que se dan dentro de las áreas centrales.
- 2.- Dar mayor prioridad al desarrollo urbano del sector noreste de la ZMVM contemplado ya en el programa PRORIENTE del estado de México, en relación a la zona sur, y sobre todo del poniente, para evitar asentamientos en zonas inadecuadas para el desarrollo urbano, implica que vaya aparejada en forma simultánea con la oferta de proyectos detonadores del desarrollo, una importante oferta de transporte colectivo masivo no contaminante.
- 3.- Reestructurar el transporte colectivo automotor de la periferia oriente de la ZMVM, mediante líneas alimentadoras a los nuevos sistemas de transporte colectivo.
- 4.- Llevar a cabo la planeación, la adquisición de derechos de vía y la construcción escalonada de una estructura vial troncal sobre las zonas identificadas como aptas para el desarrollo. (POZMVM, 1998: 112-113).

De estos puntos, destaca la búsqueda de propiciar el desarrollo de un transporte colectivo masivo, no contaminante, rápido y eficiente; la reestructuración del transporte colectivo automotor por un sistema de transporte colectivo; y la

mencionada construcción de una estructura vial troncal que se ubique en áreas de gran densidad de población.

Para lograr estos objetivos el Estado debe canalizar importantes flujos de capital hacia el mejoramiento y ampliación de la capacidad de los sistemas de transporte público. El incremento en la demanda de este tipo de servicios y la intensificación del uso de la infraestructura vial, si no se acompaña de la ampliación y mejora de los mismos, puede producir saturación o hacinamiento. Al mismo tiempo, las ventajas que en materia de movilidad implica la densificación, deben referenciar la supeditación que tiene este factor a la ubicación de las viviendas de los trabajadores. Es decir, para que los trabajadores disminuyan los tiempos de desplazamiento hacia sus lugares de empleo, deben tener la posibilidad de comprar o alquilar una vivienda cercana. Dado que, la tendencia de los procesos de redensificación es hacia el aumento de las rentas diferenciales del suelo y hacia el incremento de los costos de mercado de las viviendas, el trabajador que desee habitar una vivienda cercana a los centros de trabajo, deberá desprender de su salario una suma más elevada para poder cumplir con el incremento de los costos de este tipo de viviendas.

En un sentido similar, cabe subrayar la importancia que tiene la fijación del costo del uso del transporte público. Si el precio del traslado en este tipo de servicio, aumenta debido a los flujos de capital que el Estado debe canalizar para su ampliación y mejoramiento, el mismo será absorbido tanto por los usuarios que hagan un uso mínimo de ellos, como por los usuarios que no habiten cerca de sus trabajos. Estos últimos, además de soportar el incremento que en su jornada laboral producen las largas distancias para el traslado a su trabajo, deberán desprender de su salario una cantidad mayor producto del aumento del costo de transporte.

En segundo lugar, otro de los argumentos comúnmente utilizados para promover la redensificación es el uso de tierra más eficiente, esto se refiere principalmente al aprovechamiento de los servicios y la infraestructura urbana. En lugar de ampliar las redes de agua, drenaje y electricidad para satisfacer las demandas de los nuevos desarrollos de vivienda ubicados en la periferia, la acción Estatal puede orientarse hacia el fortalecimiento y mejora de la capacidad de estas

redes, así como hacia el aprovechamiento de los espacios de carácter colectivo consolidados en la ciudad. A su vez, lo anterior puede resultar en la conservación de las áreas ecológicas y la contención del crecimiento urbano.

El concepto de usos mixtos en las edificaciones manejado por Rogers (2008), puede incentivar este aprovechamiento de los espacios de carácter colectivo, al mismo tiempo que promueve la redensificación de las ciudades. En lugar de promover el uso de edificios de una única función, que sean rentables pero que no aprovechen la integración social y comunitaria, Rogers sostiene que “la concentración de actividades diversas puede dar lugar a un uso energético más eficiente que las agrupación segregada de actividades similares” (Rogers, 2008: 40). Desde esta perspectiva, el diseño urbano-arquitectónico, puede potenciar el enriquecimiento del espacio público, al tiempo que responde a las necesidades de los usuarios y explota las tecnologías sostenibles.

Un ejemplo de este enriquecimiento a través de un diseño flexible e integrado, lo encontramos en el Centro Pompidou de París, diseñado por Richard Rogers y Renzo Piano. Al respecto, el primero describe la conceptualización de éste como un edificio “que no fuera un monumento sino un lugar para la gente, donde se diesen cita distintas edades, intereses y culturas. El centro alberga servicios que van desde salas de conferencias, cines y restaurantes hasta auditorios, bibliotecas y galerías de arte” (Rogers, 2008: 76). Esta concepción la podemos complementar con la de Renzo Piano (2005), quien concibe la relación de las funciones de los edificios con la ciudad de la siguiente manera:

Lo que construye la ciudad es la complejidad de sus funciones, que sobre el mismo suelo, sobre la misma plaza, haya gente que vive, que viene a divertirse, que va al teatro o al cine, a comprar, de visita, turistas alojados en un hotel o gente que va a trabajar (Piano, 2005: 70).

Al mismo tiempo, Piano vincula también esta diversidad de funciones con la ciudad densa o compacta: “la ciudad verdadera es una ciudad más bien densa, si no, no es una ciudad, es una aldea” (Piano, 2005: 70). En un sentido similar, Bofill (1998) habla de la superposición de proyectos, que mediante el contacto sensible, directo y tenaz, da lugar a una percepción perpetuamente renovada de la ciudad:

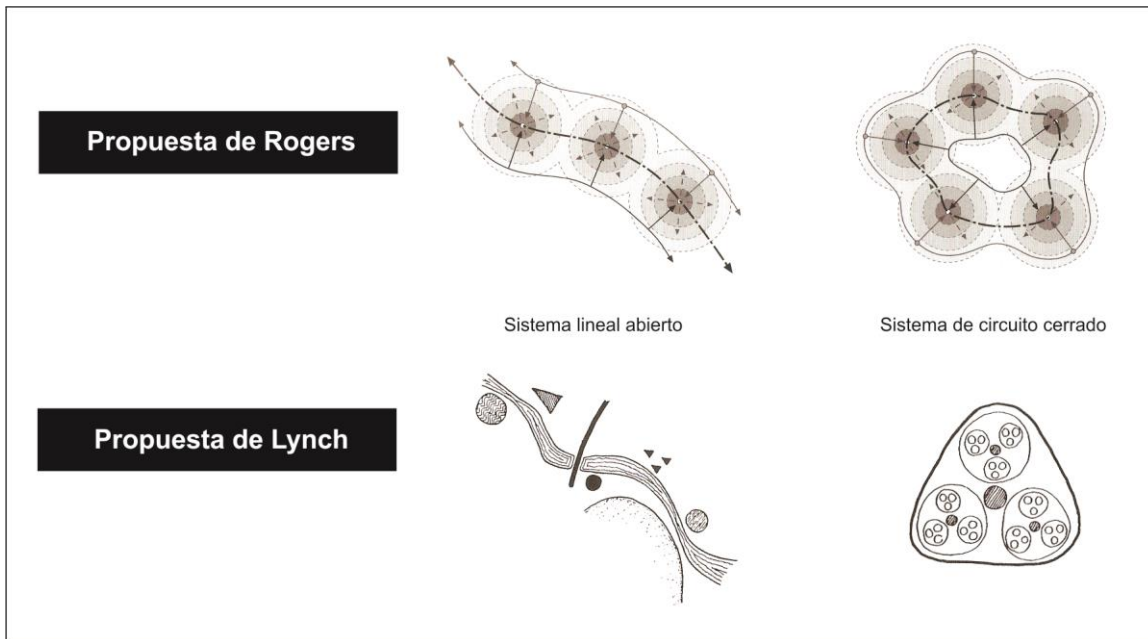
Recorriendo las calles, los patios, los pasajes, nos medimos permanentemente con ella [la ciudad], y la relación que establecemos con sus construcciones se modifica de modo continuo al ritmo de nuestros pasos. El intercambio de sensaciones entre el espacio de la ciudad y los seres que la habitan es la materia prima de la vida urbana. (Bofill, 1998: 75)

Para lograr el aprovechamiento de los espacios de carácter colectivo, los servicios y la infraestructura urbana, en el POZMVM (2008), se propone la creación de nodos metropolitanos que concentren equipamientos educativos, de salud, culturales y recreativos. Dichos nodos además integrarían zonas comerciales y de oficinas, así como centros corporativos, hoteles y espacios verdes (POZMVM, 1998: 122). La propuesta del POZMVM, coincide con el sistema de nodos compactos unidos mediante sistemas de transporte público, propuesto por Rogers (2008). A partir de un sistema de circuito cerrado o un sistema lineal abierto, los nodos se asimilan a “una red de barrios con sus propios parques y espacios públicos donde se integran toda una variedad de actividades públicas y privadas” Rogers (2008: 38). Como se puede observar en la figura 2, los barrios son conectados a través de un sistema de transporte público que atraviesa cada uno de los nodos, ya sea de forma circular o lineal: cerrados o abiertos.

Llama la atención que los elementos que utiliza Rogers (2008), para formular su propuesta de sistemas, retoman las categorías desarrolladas por Lynch (1960), referidas a la imagen urbana. En la propuesta de Rogers (2008) el sistema de transporte público llega o parte de un nodo, este nodo a su vez representa el núcleo de un barrio. Al abordar la posibilidad de formar imágenes de ciudades a escala metropolitana, Lynch (1960) destaca dos principales técnicas para componer pautas de zonas enteras. La primera técnica consiste en que:

Cada parte de la región podría tener su centro en un nodo secundario y ser estos nodos secundarios los satélites de un nodo principal, en tanto que todos los nodos principales culminarían en un solo nodo primario correspondiente a la región. (Lynch, 1960: 138)

Figura 2.
Sistemas de nodos propuestos por Rogers y Lynch.



Fuente: Edición a partir de Rogers (2008) y Lynch (1960).

Por otro lado, la segunda técnica se basa en el uso de únicamente uno o dos elementos de gran escala (que podrían ser barrios), a partir de los cuales se relacionaran los elementos de menor escala. Estas dos técnicas se asemejan a los dos sistemas propuestos por Rogers (2008), la primera técnica se puede asimilar al sistema de circuito cerrado y la segunda al sistema lineal abierto. La diferencia principal radicaría en el énfasis que realiza Rogers (2008), sobre la importancia de conectar los nodos o barrios a través de un sistema de transporte público, lo que en las categorías de Lynch (1960) correspondería a sendas predominantes. Cabe destacar la aclaración que realiza este autor después de realizar su propuesta dual de técnicas para formar imágenes metropolitanas:

Estas dos técnicas parecen resultar algo inadecuadas para la solución del problema metropolitano. Por más que el sistema jerárquico se adapta a algunos de nuestros hábitos de pensamiento abstracto, parecería constituir una negación de la libertad y la complejidad de los vínculos en una metrópoli. Es necesario establecer todas las conexiones en una forma indirecta y conceptual, es decir, llegar hasta una

generalidad que sirve de puente y volver a algo particular, por más que la generalidad que sirve de puente tenga poco que ver con la verdadera conexión (Lynch, 1960: 138).

Los hábitos de pensamiento abstracto a los que se refiere Lynch (1960) y su relación con la complejidad de los procesos socio-territoriales, serán abordados más adelante, a partir del estudio de los beneficios que en materia económica representa la implementación del modelo de ciudad compacta.

Ahora bien, entre las desventajas del uso de tierra más eficiente, encontramos lo descrito por la investigación de la Cámara de Senadores, en la cual se presenta la repercusión que este proceso tiene en los precios del suelo: “Limita las opciones para la ubicación de nuevos edificios, aumentando el precio del suelo” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 12). El precio del suelo repercute directamente en el costo de mercado de las viviendas. Si no existen instrumentos o mecanismos que impidan o capten el aumento del precio del suelo, el mismo será absorbido por los usuarios que logren adquirir una vivienda que aproveche estas redes de servicios y espacios de carácter colectivo. En cambio, aquellos usuarios que no puedan cubrir con el incremento del precio del suelo, simplemente no podrán aprovechar estos servicios y espacios.

Otro de los argumentos comúnmente utilizados para incentivar o promover la redensificación es la mayor sustentabilidad ambiental. En las grandes ciudades no sólo se contamina el aire debido a las emisiones de los combustibles fósiles, también incrementa la producción de residuos sólidos y líquidos contaminantes. La contención del crecimiento urbano a partir de la redensificación, no sólo evita que nuevas tierras y aguas se contaminen, además conlleva un mejor uso de los recursos naturales; esto último se vincula directamente con lo abordado en el punto anterior sobre la mayor eficiencia en el manejo del agua y la electricidad. Densificar los núcleos urbanos, permite la creación de sistemas más adecuados para el reciclaje y tratamiento de residuos sólidos y líquidos.

Además de las ventajas que en materia medioambiental conlleva la reducción de las emisiones de los combustibles fósiles si se amplían y mejoran los sistemas de transporte público, Rogers (2008) describe ventajas que vinculan a la ciudad compacta con la reducción del calor y el ruido ambiental. Al incrementar las

zonas verdes (parques, jardines, etcétera) ubicadas en los núcleos urbanos, se puede proporcionar sombra al mismo tiempo que se refrescan calles, patios y edificios en verano. Adicionalmente, las plantas pueden funcionar como un amortiguador del ruido ambiental, mitigar la contaminación, absorber el dióxido de carbono y producir oxígeno. A estos beneficios se puede agregar la disminución de la necesidad de utilización del aire acondicionado en los edificios situados en zonas excesivamente calientes y contaminadas (Rogers, 2008: 50).

No obstante, si la densificación no se acompaña de la mejora de los servicios de transporte público y la ampliación de la infraestructura vial, el efecto puede ser el contrario. La saturación o hacinamiento de estas redes y servicios puede también provocar conflictos como embotellamientos o atascos, lo cual puede generar concentración de las emisiones de los vehículos. Adicionalmente, la redensificación puede implicar una reducción del área designada para espacios abiertos y de recreación, lo cual puede reducir el espacio para la vegetación y, de esta manera, dificultar la función de purificación y refrescamiento que estos espacios aportan. Finalmente, la redensificación también puede incrementar el consumo de energía, sobre todo en edificios de varios niveles (un ejemplo es la necesidad de utilización de ascensores eléctricos) y limitar el uso de algunos sistemas de ahorro de energía, (tal es el caso del aprovechamiento solar pasivo). Para evitar esta desventaja, se puede variar la altura de los edificios como propone Rogers (2008), esto permitiría el aprovechamiento de la luz del día al mismo tiempo que se vivifica la apariencia de los conjuntos de edificios densos. Dicha variación en la altura “mejora la penetración de luz en los edificios, reduciendo la necesidad de energía y luz artificial” (Rogers, 2008: 49).

Por otra parte, el POZMVM (1998), aborda el aspecto medioambiental y su vínculo con el desarrollo urbano, a partir de la restricción de los usos urbanos. La sustentabilidad de la ciudad, según el Programa, “depende de la adecuada relación con su entorno natural” (POZMVM, 1998: 87). Para lograr esta sustentabilidad, se propone en el programa la restricción de usos urbanos en áreas de riesgos naturales y tecnológicos, áreas naturales que requieran preservación y restauración, así como zonas forestales que rodean al Valle de México. Estas áreas

tienen la función indispensable de conservación de flora, fauna, y recarga de acuíferos. Dicha restricción debe acompañarse de la adopción de planes de manejo que puedan ser autosuficientes económicamente y redituables al aprovechar racionalmente su potencial recreativo y forestal (POZMVM, 1998: 88).

Las otras dos ventajas utilizadas para justificar la implementación de políticas de redensificación, a través de modelos como el de ciudad compacta, son: la mayor igualdad social y las mayores oportunidades económicas. Por un lado, la equidad social se pretende conseguir al “proporcionar una variedad de opciones de vivienda para los diversos grupos de diferentes niveles de ingreso” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 13). Esta variedad en la oferta de viviendas, ayudaría a la integración de los diversos segmentos de la población y crearía una sociedad más equitativa y cohesiva. Las comunidades diversas ofrecerían una oportunidad para la interacción creativa y social. Sin embargo, como se mencionan en la misma investigación: “existe evidencia de que la densificación suele aumentar los precios de la propiedad y hacer la vivienda aún menos accesible para los residentes urbanos de bajos ingresos” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 14, cursivas añadidas). No se especifica sobre el uso de instrumentos o mecanismos que impidan o capten el incremento en los precios del suelo y las viviendas; por lo tanto, se deduce que esta integración de los diversos segmentos de la población, se limita para aquellos que puedan cubrir este incremento en los precios.

En este sentido, Richard Rogers plantea la imposición de impuestos para lograr esta equidad social:

Los gobiernos deberían imponer cargas o “impuestos ecológicos” sobre las actividades que dañen el medio ambiente, de manera que los costes externos se reflejen en el precio de compra de los bienes. Ello orientaría a las fuerzas del mercado hacia una producción más ecológica y, manteniendo la eficacia y la competitividad del sector privado, colaboraría en la consecución de un medio sostenible (Rogers, 2008: 155).

Algunos ejemplos utilizados por este autor son: la posibilidad de aplicar impuestos sobre el petróleo para mejorar el transporte público y los impuestos

sobre los terrenos destinados para consolidar la superficie urbana en lugar de su expansión descontrolada. En la actualidad, los impuestos aplicados sobre los terrenos y las obras públicas “promueven la expansión urbana y, por consiguiente, la degradación social del centro de la ciudad” (Rogers, 2008:158).

Por su parte, en materia de mayores oportunidades económicas, destaca en el POZMVM (1998), la promoción de la revitalización de las delegaciones centrales. Para lograr esta revitalización se promueven líneas de acción tales como: reubicación de empresas industriales desde el Centro Histórico hacia el oriente de la ZMVM, consolidación de corredores comerciales y el apoyo a la consolidación de agrupación de actividades de servicios en colonias de ingresos medios, entre otros, (POZMVM, 1998: 58-59).

Además de las anteriores, las mayores oportunidades económicas se refieren explícitamente al aprovechamiento, por parte de las empresas privadas, de los mercados que surgen por las economías de aglomeración. Desde esta perspectiva, la densificación puede apoyar al comercio local; atraer el turismo, servicios de salud, educación, cultura y recreación de alta calidad, y aumentar el valor de las propiedades.

Como desventajas en materia de desarrollo económico se menciona: el incremento en el costo de las construcciones y el mantenimiento de grandes edificios; el aumento del precio: del suelo, las viviendas, los bienes y servicios y; el impacto negativo en el desarrollo económico de las áreas rurales colindantes. Estas desventajas, al presentarse de manera independiente del segmento o clase social al que repercuten, disimulan que el aprovechamiento de la densificación es desigual. El aumento del precio del suelo y las viviendas es captado en forma de renta por los propietarios del suelo y los desarrolladores, el incremento en el costo de los bienes y servicios es cubierto por los usuarios de las viviendas. También el incremento en los costos de las construcciones es cubierto por los usuarios, al explicar la conformación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2, se mencionó que la edificabilidad económica se refiere al rango de ganancia que puede obtener un desarrollador; para construir en mayor altura tiene que aumentar el Precio Unitario de Mercado. Esto se consigue con las sobreganancias producto del sobreprecio

pagado por la localización específica de las viviendas, este sobreprecio es pagado por el usuario de la vivienda.

De esta manera, las (des)ventajas de la densificación y la implementación de la ciudad compacta, presentadas de tal forma que eluden la vinculación con las contradicciones de clase que se acentúan a partir de su implementación, coinciden con la conceptualización realizada por Lefebvre [1974](2013) sobre el espacio abstracto-instrumental. Este tipo de espacio incorpora una representación que se muestra pura, original y natural, alejándose del análisis de las relaciones sociales que participan en la producción y reproducción del mismo. Detrás de un discurso de coherencia y orden espacial, se ocultan las profundas contradicciones y desigualdades que provoca. Así, el espacio abstracto, neutro, objetivo, fijo e inocente “no es sólo un error que se elude hablando de ‘entorno medioambiental’ de la ecología, de la naturaleza y de la antinaturaleza, de la cultura, y así sucesivamente” (Lefebvre, 2013: 149), también busca hacernos olvidar que existe un espacio estratégico que intenta “imponerse como realidad cuando no es más que una abstracción” (Lefebvre, 2013: 149). Dicha abstracción se refiere también a la abstracción del usuario o habitante de la ciudad al alejarlo de su condición de clase.

La conceptualización de Lefebvre se centra en la crítica del urbanismo funcionalista. Esta nueva conceptualización sobre el espacio ligada a las investigaciones arquitectónicas y urbanísticas, emergería de la perspectiva teórica elaborada por los miembros de la Bauhaus. El desarrollo de una concepción global del espacio pasaba por racional y revolucionaria, “cuando en realidad se avenía perfectamente al Estado, el capitalismo de Estado y al socialismo de Estado” (Lefebvre, 2013: 177). Junto con los miembros de la Bauhaus, Paul Klee decretaba que en el espacio social, el observador no solamente podía considerar al objeto (casas, edificios, palacios) desde un ángulo privilegiado, sino que también podía girar en torno a él. De esta manera, el espacio se pensaba desde la percepción, la concepción y la acción práctica.

Si bien Lefebvre destaca el rol histórico desempeñado por la Bauhaus en la concepción del espacio y la práctica social, al preguntarse sobre cuáles fueron los resultados materiales de ésta, responde: “La arquitectura mundial, homogénea y

monótona, la arquitectura de Estado, capitalista o socialista” (Lefebvre, 2013: 179). Por lo tanto, se puede señalar a esta nueva exploración y concepción del espacio, como el origen de la reducción del mismo al dibujo, el plan, el programa, y por lo tanto, de la planeación indicativa y normativa, cuya caracterización se abordará más adelante. El espacio global deviene en el espacio abstracto que mencionaba Lynch (1960), recipiente vacío a llenar de objetos y recipiente a poblar.

En la actualidad, se puede observar la reutilización y readaptación de los términos medio ambiente y sustentabilidad para justificar la implementación de políticas habitacionales de redensificación que rehúyen su vinculación con las desventajas que provocan para las distintas clases sociales. Sin embargo, en los procesos actuales de redensificación de las ciudades, la concepción del espacio abstracto-instrumental se vincula además con la implementación de modelos de ciudad, tal es el caso de la ciudad compacta. En el análisis realizado por Pradilla (2011) sobre la ciudad compacta, se determina que este tipo de modelos no tienen el carácter de categorías teóricas y su estudio imposibilita la caracterización de la heterogeneidad en el desarrollo socioterritorial.

En un sentido similar, Bofill señala que la diversidad de modelos depende de la manera en que los hombres perciben el espacio, a su vez, este espacio se encuentra ligado a su cultura y a su civilización. Éstos elementos varían de un individuo a otro, es por esto que “no existe un modelo que sea mejor que todos los demás en absoluto” (Bofill, 1998: 107). Estas percepciones son esquematizadas por el autor, de manera que se refiere a la percepción asiática del espacio como de muy poco sentido o de poca importancia, en contraste con la desarrollada sensibilidad hacia los colores o los matices de luz; en cambio, los norteamericanos tienen una percepción de “grandes espacios, de una naturaleza salvaje, de escala sobrehumana” (Bofill, 1998: 107); finalmente el sentido del espacio en Europa, es descrito por este autor como: “más abstracto en el norte, más sensual en el sur, pero presente en todas partes” (Bofill, 1998: 108). Un ejemplo de esta percepción desarrollada sería el arte de la perspectiva que surgió en la pintura del renacimiento en Europa.

A continuación, se buscará profundizar en las especificidades de estas contradicciones partiendo del análisis de los métodos empleados para definir la densidad o compacidad de la ZMVM; asimismo se abordará el estudio del proceso de redensificación habitacional implementado en delegaciones centrales del Distrito Federal, proceso instrumentado a nivel local con la ejecución de la política urbana denominada Bando 2, durante el periodo 2000-2006. Con el estudio de estos dos casos se abarcan las dimensiones técnicas y políticas de la planeación urbana, así como dos niveles o escalas distintas: el federal y el estatal.

La definición de ciudad compacta a partir de su densidad

En el análisis que realiza Pradilla (2011) sobre la morfología de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)²⁵, se afirma que la heterogeneidad en el desarrollo socioterritorial de las distintas ciudades imposibilita su estudio a partir de modelos ideales. Las denominaciones descriptivas como: ciudad compacta, ciudad difusa, ciudad dispersa, ciudad expandida... no tienen el carácter de categorías teóricas.

Según este abordaje, es inadecuado caracterizar los modelos de ciudad como modelos inevitables en presuntas etapas de desarrollo universales, cuando por el contrario, en la actualidad las ciudades han alcanzado un grado de diferenciación socio-territorial nunca antes conocido. Los modelos morfológicos como el de ciudad compacta, pueden ser utilizados como denominaciones descriptivas, pero no como categorías teóricas. Teniendo esto en cuenta, Pradilla describe a la ZMVM como “una *ciudad extendida, dispersa y porosa, con edificaciones bajas* en promedio, y una *densidad demográfica reducida*” (Pradilla, 2011: 257). A continuación se analizará la metodología que emplea este autor para describir a la ZMVM de esta manera y se señalarán las dificultades de utilizar dicho procedimiento.

²⁵ La Zona Metropolitana del Valle de México se compone por 16 delegaciones de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y 1 del municipio de Hidalgo.

El calificativo de *extendida, dispersa y porosa* se determina a partir del crecimiento de la ciudad, en donde mientras la población aumenta cierta cantidad de veces, la superficie lo ha hecho un número mayor de veces: “mientras la población de la ZMCM creció 9.06 veces entre 1940 y 1990, la superficie lo hizo 11.02 veces” (Pradilla, 2011: 271). Esto refleja una mayor expansión física que poblacional. Para justificar la definición de *edificaciones bajas* y una *densidad demográfica reducida*, este autor efectúa una distinción entre densidad inmobiliaria y densidad demográfica. La densidad inmobiliaria se refiere a la cantidad de metros cuadrados construidos por unidad de superficie (m²/ha) y la densidad demográfica a la población residente por unidad de superficie (hab/ha).

La densidad *inmobiliaria* es definida por Pradilla a partir del número de niveles de edificación: “En general, la altura de las construcciones en la ciudad es baja, de uno o dos pisos” (Pradilla, 2011: 265). Al comparar con la delimitación realizada por Bazant (2011), esta descripción situaría a la ciudad muy lejos de aquella densidad necesaria para ser catalogada como de *densidad inmobiliaria* compacta, ya que este autor determina que un desarrollo urbano compacto se compone de edificios de al menos seis niveles.

Por otro lado, refiriéndose a la densidad *demográfica*, Pradilla señala que para el año 2005 la ZMVM tenía una densidad demográfica en promedio de 166 habitantes por hectárea (hab/ha). Esto hace que la descripción de una ciudad con *densidad demográfica reducida*, coincida de nuevo con la delimitación realizada por Bazant (2011) en relación a la dispersión/compacidad. Este otro autor, establece como desarrollo urbano *disperso* aquel que posee una densidad menor a 200 habitantes por hectárea (hab/ha), mientras que el desarrollo urbano *compacto* se refiere a densidades mayores a 750 hab/ha.

Si bien para el año 2005 la ZMVM tenía una densidad demográfica en promedio por debajo de los 200 hab/ha, lo cual podría justificar su calificación como *densidad demográfica reducida*, dicha densidad presenta muchas diferencias si el análisis se enfoca en áreas urbanas específicas. El elemento de delimitación territorial que utiliza Pradilla para comparar la densidad demográfica de la ZMVM son las Unidades Político Administrativas (UPA). La ZMVM está integrada por las

siguientes UPA: 16 delegaciones de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y 1 municipio de Hidalgo. Para observar el aumento o disminución de dicha densidad, se comparan las cifras promedio por UPA de los años 2000 y 2005. Sin embargo, cuando se intenta representar en el territorio las diferencias en las densidades utilizando esta metodología, el resultado es muy variable:

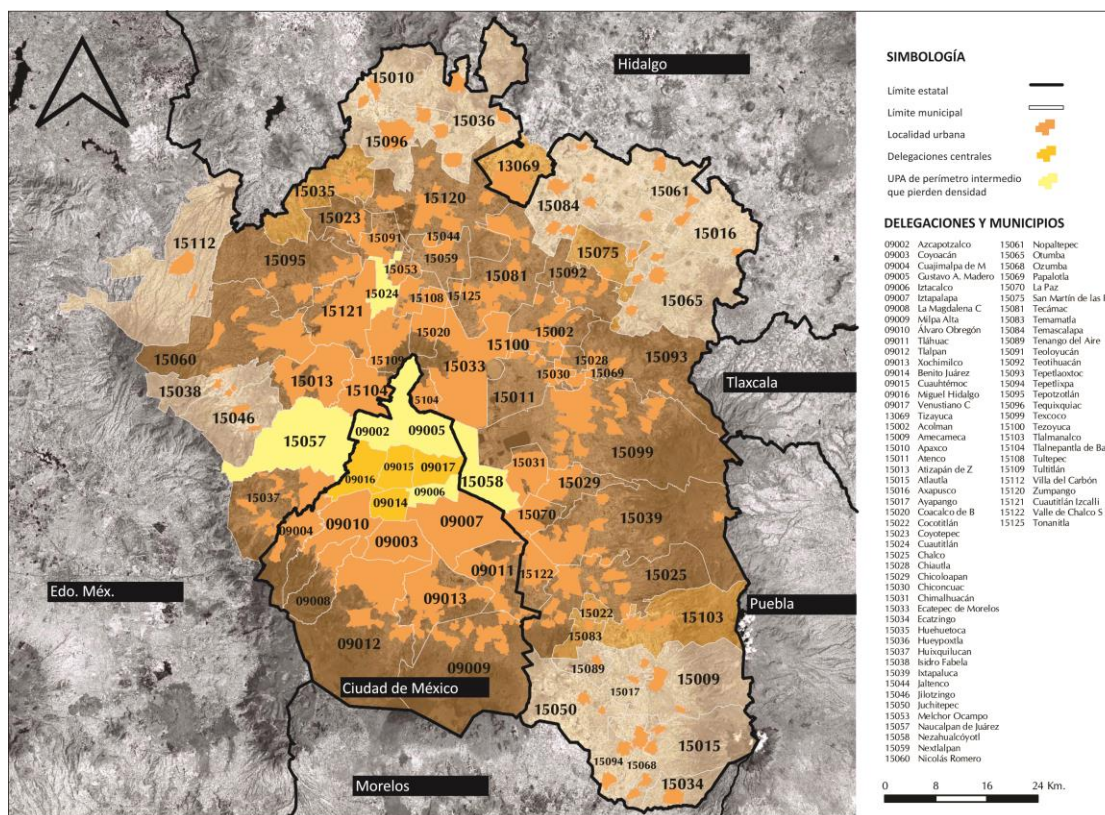
Las cuatro delegaciones llamadas “centrales” [...] mantienen casi estable o elevan tenuemente su densidad residencial, como resultado de las políticas inmobiliarias del gobierno local (Bando 2) y del sector privado (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) durante el periodo y, seguramente también, de un aumento de la tasa de ocupación de las viviendas populares. Estas UPA no están en la lista de las que más ganan o más pierden densidad. Son más bien las UPA del perímetro intermedio, las que se mantienen más o menos estables (Coyoacán) o pierden significativamente densidad: Nezahualcóyotl, Cuautitlán, Naucalpan, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero. Lo que es más cercano a la realidad, con algunas excepciones (Naucalpan, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, por ejemplo), es que el mayor crecimiento de la densidad, a partir de niveles muy bajos, ocurre en las UPA periféricas a la metrópoli, donde se da la expansión urbana. Pero no son sólo las UPA con densidad media o alta la que la disminuyen, también lo hacen UPA de baja densidad en la periferia (Pradilla, 2011: 266-268).

Como se puede observar, tanto para aquellas UPA periféricas como para las del perímetro intermedio (ver mapa 1), existen casos excepcionales en donde se modifica el patrón de densidad. Además, no se hace referencia al total de las UPA y no se menciona el sistema empleado para clasificar a las UPA como del perímetro intermedio o periféricas (esto se evidencia en la doble referencia a Naucalpan, tanto de perímetro intermedio como periférica). No se manejan cifras concretas referidas a la densidad residencial, es decir, a la cantidad de metros cuadrados construidos por unidad de superficie (m^2/ha). A pesar de que se menciona que las delegaciones centrales tienen densidades diferenciadas, también se hace referencia a que las mismas mantienen estable o elevan su densidad residencial.

En los datos de los reportes quinquenales presentados por el Consejo Nacional de Población (2000, 2005, 2010), bajo el nombre de *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, se encuentra información referida a la superficie de las UPA. Sin embargo, esta información se refiere a la superficie obtenida por Área Geoestadística Municipal (AGEM), que es definida como “la extensión

territorial que corresponde al espacio geográfico de cada uno de los municipios que conforman la división política de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos” (INEGI, 2013: 6). Estos límites geoestadísticos se apegan en lo posible a los límites político-administrativos de cada municipio, o delegación en el caso de la Ciudad de México, es decir, a las UPA²⁶.

Mapa 1.
Delegaciones y municipios de la ZMVM²⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2007).

²⁶ La variación en los datos de superficie por UPA se debe a que “actualmente en la cartografía geoestadística se están ajustando los límites estatales y municipales a los político-administrativos, sin embargo, la gran mayoría corresponden a límites geoestadísticos, es decir, que están trazados sobre rasgos físicos naturales y culturales” (INEGI, 2013:4)

²⁷ Nota: Resaltamos delegaciones centrales y UPA que Pradilla propone de “perímetro intermedio” que pierden significativamente densidad. La numeración corresponde a la delimitación municipal utilizada por CONAPO para la definición de zonas metropolitanas.

Para calcular la Densidad Media Urbana (DMU), se utiliza la información de la densidad bruta (población entre superficie) de cada una de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas²⁸, ponderada por el tamaño de su población. No se utiliza la información de las AGEM. La justificación de este procedimiento es la siguiente:

Esta forma de calcular la densidad da mejor resultado que aquella que se hubiera obtenido al considerar la superficie total del municipio, o bien al sumar la superficie de todas sus AGEB urbanas, ya que gran parte del territorio de la mayoría de los municipios del país no está urbanizado. Además, existen AGEB urbanas de una gran extensión territorial pero con muy pocos habitantes, y donde sólo una parte de su superficie está urbanizada, sobre todo en la periferia de las ciudades (CONAPO, 2010: 27).

Si bien en la utilización de esta metodología hace falta la presentación de los datos referidos a las superficies por AGEB urbana, y tampoco se contempla la información de metros cuadrados construidos o niveles de edificación; la misma puede justificarse como método para calcular la DMU de aquellas UPA cuya superficie se encuentra *parcialmente* urbanizada. Sin embargo, ¿podría ser utilizada la información del AGEM o superficie total, para obtener la DMU de aquellas UPA que se encuentran plenamente urbanizadas?

Al realizar este ejercicio para las Delegaciones Centrales de la Ciudad de México (ver cuadro 1), que cuentan con las superficies más urbanizadas de la ZMVM, encontramos una contradicción: al utilizar el dato referido a la superficie total, si bien las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc disminuyen sólo ligeramente su densidad (la cual denominamos Densidad Bruta); es distinta la situación de las delegaciones Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, cuya densidad disminuye drásticamente. Al utilizar esta otra metodología, en el caso de la

²⁸ "AGEB: Es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales. Constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional y, dependiendo de sus características se clasifica en dos tipos: Área geoestadística básica urbana y Área geoestadística rural. AGEB urbana: Área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas, generalmente de 1 a 50, perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso de suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera. Solo se asignan al interior de las localidades urbanas." (INEGI, 2013: 7-8)

delegación Miguel Hidalgo: su densidad en 2010 pasa de ser de 186.7 (hab/ha) a tan sólo 80.4 (hab/ha); para la delegación Venustiano Carranza la disminución es de 209.5 (hab/ha) a 127.1 (hab/ha).

Incluso podría realizarse una diferenciación entre los tipos de densidad y lo que Fernando García (2016) denomina como *compacidad*, definida a partir de la extensión de superficie urbana, número de habitantes y la superficie ocupada por la edificación. Gracias a la existencia de bases de datos de coberturas del suelo en España, este autor utiliza ambos indicadores (compacidad y densidad) ya que arrojan más información sobre las características espaciales, la proporción entre sus espacios libres y construidos y la intensidad de las actividades que en estos espacios se desarrollan. En la conclusión de su análisis, si bien García observa características de distintos modelos de ciudad, no establece una clasificación tipológica de las mismas: “Aunque se han apuntado puntualmente características de los distintos modelos [...] se ha evitado establecer una clasificación tipológica, pues esta debe responder a los objetivos para los que va a ser empleada posteriormente” (García, 2016: 25)

Cuadro 1.
Densidad Media Urbana Bruta de Delegaciones Centrales ZMVM²⁹

| UPA | 2000 | | | | 2005 | | | | 2010 | | | |
|----------------|-----------|-------------------------------|---------|----------------|-----------|-------------------------------|---------|----------------|-----------|-------------------------------|---------|----------------|
| | Población | Superficie (km ²) | DMU AGE | Densidad Bruta | Población | Superficie (km ²) | DMU AGE | Densidad Bruta | Población | Superficie (km ²) | DMU AGE | Densidad Bruta |
| Benito Juárez | 360 478 | 26.0 | 149.7 | 138.6 | 355 017 | 26.7 | 145.7 | 131.5 | 385 439 | 26.7 | 157.1 | 144.4 |
| Cuauhtémoc | 516 255 | 33.0 | 214.7 | 156.4 | 521 348 | 32.7 | 214.1 | 158.0 | 531 831 | 32.5 | 215.6 | 163.6 |
| Miguel Hidalgo | 352 640 | 46.0 | 174.9 | 76.7 | 353 534 | 46.4 | 180.2 | 76.9 | 372 889 | 46.4 | 186.7 | 80.4 |
| V. Carranza | 462 806 | 34.0 | 222.8 | 136.1 | 447 459 | 33.8 | 215.7 | 131.6 | 430 978 | 33.9 | 209.5 | 127.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO (2004, 2007, 2012).

A partir del análisis sobre la metodología empleada para describir la morfología de la ZMVM, se hace evidente la dificultad de establecer un marco de

²⁹ Nota: La Densidad Media Urbana está dada en habitantes/hectárea. La DMU AGE está calculada con base en la metodología de CONAPO utilizando la superficie de cada AGE urbana, la Densidad Bruta está calculada utilizando el dato de superficie de cada AGE.

referencia a partir de sus densidades. Ésta posee densidades diferenciadas no sólo a partir de la ubicación de la superficie que se analiza, sino también a partir del parámetro que delimite la misma, es decir, una delimitación geoestadística o una político-administrativa. El análisis de un modelo referido a una determinada configuración morfológica ideal, en este caso, el modelo de ciudad compacta, teniendo como referencia parámetros de densidades, dificulta la comprensión de las especificidades en materia de ordenamiento territorial.

Bando 2: redensificación a través de la adquisición de suelo

Cuando se intentó establecer un marco de referencia para describir la ciudad a partir de su densidad se presentaron valores muy diferenciados. Los mismos pueden aumentar su variación dependiendo del parámetro utilizado en la delimitación de la superficie analizada, esta delimitación puede realizarse a partir de información geoestadística o a partir de una demarcación político-administrativa. Se utilizó la propuesta de Pradilla (2011) para demostrar esta complejidad. No obstante, en su misma descripción se encuentran los indicios de otro factor determinante en la conformación de las densidades. Al referirse a la distribución de densidades de las cuatro delegaciones centrales de la ZMVM, este autor menciona la influencia de las políticas habitacionales del gobierno local, específicamente del Bando 2.

El Bando 2 fue un instrumento informativo emitido el 7 de diciembre del 2000, dos días después de que Andrés Manuel López Obrador (perteneciente entonces al Partido de la Revolución Democrática) asumiera la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal³⁰. Su definición jurídica fue poco clara, similar a un decreto o boletín informativo, el Bando 2 adquirió estatus legal hasta el año 2003 a partir de su inclusión en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Delgadillo, 2008: 831). En materia programática un antecedente de las directrices impulsadas por esta política habitacional, lo podemos encontrar en el Programa de

³⁰ En 1997, a partir de la reforma política federal del Distrito Federal, el PRD con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas obtiene la Jefatura de Gobierno. Andrés Manuel López Obrador, perteneciente al mismo partido, resultaría electo para el periodo 2000-2006.

Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998; en este programa se determinaban líneas estratégicas para responder a la demanda de vivienda del Distrito Federal y los municipios conurbados³¹. Estas líneas fueron retomadas en la publicación del Bando 2, el cual, finalmente reflejó los criterios a seguir durante el periodo 2000-2006 en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal.

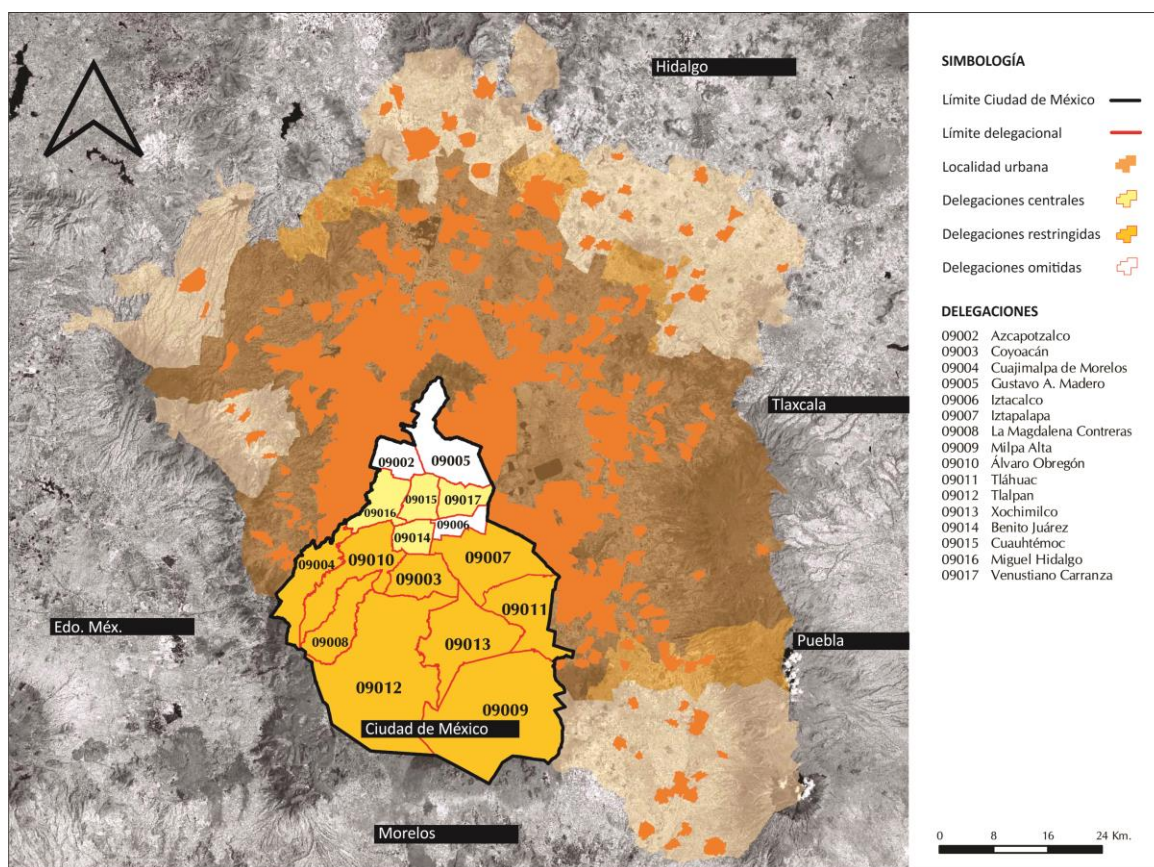
La ejecución del Bando 2 tuvo como propósito facilitar la producción de viviendas nuevas en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, a través del impulso del “programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad” (Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 2000) y desalentar el crecimiento de la mancha urbana en las delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Excluyendo del programa a tres delegaciones: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco (ver mapa 2). Los objetivos de esta política eran revertir: el crecimiento desordenado de la ciudad, la pérdida de población de las delegaciones centrales y la urbanización del suelo de conservación ecológica.

Se estima que entre 2001 y 2005 las empresas desarrolladoras de vivienda edificaron alrededor de 50,000 viviendas en las delegaciones centrales y más de 113,000 en todo el Distrito Federal (Duhau y Giglia, 2008). De forma paralela a esta construcción, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) “hasta diciembre de 2005 había financiado 29,979 viviendas de interés social en conjuntos, de las cuales un poco más de la mitad (53%) se localizan en las delegaciones centrales” (Duhau y Giglia, 2008: 134). Tomando en cuenta que para el año 2000 en esas mismas delegaciones centrales había 480,000 viviendas habitadas, el parque habitacional añadido (10.4%) fue considerable debido el corto lapso de implementación de esta política.

³¹ Las cuatro líneas estratégicas enunciadas por el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998: 165-166) son: atención a la demanda social; fomento a la producción; conservación y mejoramiento del inventario y, entorno urbano de la vivienda: redensificación y reciclaje.

La morfología de las delegaciones centrales se modificó, justamente en el sentido que en la actualidad busca la Política Nacional de Vivienda impulsada por el gobierno federal: se estimuló la construcción de vivienda vertical en detrimento del modelo de vivienda unifamiliar horizontal; de esta manera se densificó el principal núcleo urbano del Distrito Federal.

Mapa 2.
Tipo de delegaciones según Bando 2



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2007). La numeración corresponde a la delimitación municipal utilizada por CONAPO para la definición de zonas metropolitanas.

No obstante, al calcular la diferencia en las tasas de incremento de población en las delegaciones centrales entre 2000 y 2010 (ver cuadro 2), encontramos que éstas no presentan un incremento significativo. Una de las delegaciones, Venustiano Carranza, mantuvo una tasa negativa (-0.68%). Por su parte, la delegación Benito Juárez tuvo una tasa negativa entre 2000-2005 (-0.30%) —

periodo en que se encontraba en implementación el Bando 2— y que logró revertirse en los siguientes 5 años hasta alcanzar una tasa de incremento positiva (0.69%).

Cuadro 2.
Tasa de incremento de población en las Delegaciones Centrales ZMVM (2000–2010)

| UPA | Población | | | Tasa de Incremento Promedio Anual | |
|---------------------|-----------|---------|---------|-----------------------------------|-----------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2000-2005 | 2000-2010 |
| Benito Juárez | 360 478 | 355 017 | 385 439 | -0.30% | 0.69% |
| Cuauhtémoc | 516 255 | 521 348 | 531 831 | 0.19% | 0.30% |
| Miguel Hidalgo | 352 640 | 353 534 | 372 889 | 0.05% | 0.57% |
| Venustiano Carranza | 462 806 | 447 459 | 430 978 | -0.66% | -0.68% |

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2004, 2007).

Si bien la poca variación en la cantidad de población podría considerarse en sí como un éxito de esta política debido al patrón de pérdida acumulado durante los años anteriores; tomar en cuenta la clase social a la que se dirigió la construcción y renovación de viviendas durante la implementación del Bando 2, puede resultar más ilustrativo para señalar los alcances de esta política.

Promoción pública directa y producción privada

Teniendo en cuenta los resultados de esta política en la morfología urbana, cabe hacer el cuestionamiento sobre ¿cuáles fueron las estrategias en materia de planeación urbana que impulsaron este proceso de redensificación? y ¿qué clases sociales resultaron beneficiadas?

Para responder a estas preguntas es necesario diferenciar entre las acciones de producción de vivienda llevadas a cabo por los desarrolladores privados de vivienda y las acciones implementadas por los organismos de vivienda estatales. Comenzaremos por caracterizar el papel del segundo.

A pesar de que desde 1996 se encontraba en operación una política orientada hacia la redensificación, contenida en los lineamientos del Programa

General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF 1996), y de contar con la Norma 26, instrumento que pretendía fomentar la producción de viviendas en las zonas centrales de la ciudad; estos mecanismos no habían podido aplicarse adecuadamente por lo que se seguían construyendo viviendas principalmente en las zonas periféricas de la ciudad (Puebla, 2007).

El Instituto de Vivienda de la ciudad de México se creó en 1995 como organismo coordinador de las acciones de vivienda de dos fideicomisos: FICAPRO y FIVIDESU. En 1998, con el primer gobierno electo en la entidad, este instituto adquirió funciones operativas como organismo habitacional local y se transformó en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Durante el periodo 1998-2000, este instituto presentó fuertes problemas debido a la reducción de presupuesto y a las deudas heredadas de los fideicomisos de la gestión anterior, lo cual redujo sus posibilidades de acción (Puebla, 2007).

Esta situación se modificó a partir del 2000 con el cambio de administración. Las nuevas autoridades del Gobierno del Distrito Federal, utilizando recursos fiscales del gobierno local, asignaron un monto de 2 mil millones de pesos para hacer frente al rezago y demanda de vivienda digna en la ciudad (Monterrubio, 2014: 196). El eje de esta política de reordenamiento urbano “fue la provisión de vivienda, la generación de una oferta legal de suelo servido y la instrumentación de un programa de vivienda que planteó el financiamiento de 150 000 acciones de vivienda” (Monterrubio, 2014: 196-197).

Para lograr los objetivos planteados, esta política se instrumentó a través de dos programas principales: el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Vivienda en Lote Familiar (este último cambiaría su nombre por Programa de Mejoramiento de la Vivienda). El Programa de Vivienda en Conjunto intervino esencialmente en zonas centrales de la ciudad y se dirigió principalmente a población que no era propietaria del suelo (muchas veces adscrita a alguna organización social). Por otra parte, el Programa de Mejoramiento de Vivienda intervino en las zonas intermedias de la ciudad y se dirigió a población propietaria de suelo pero de escasos recursos (Puebla, 2007).

Los efectos que en el territorio tuvieron la operación de estos dos programas y su forma de atender la dotación de vivienda, puede caracterizarse de la siguiente forma: las viviendas nuevas terminadas (Programa de Vivienda en Conjunto), incrementaron el parque habitacional e impulsaron la redensificación de las zonas centrales; mientras que la sustitución o mejoramiento de vivienda (Programa de Mejoramiento de Vivienda), mejoró las condiciones de habitabilidad de viviendas ubicadas en las zonas intermedias de la ciudad. Como menciona Monterrubio (2014), las formas de acceso al suelo fueron determinantes para los resultados finales de esta política.

La adquisición del suelo en donde se construyeron las viviendas durante la implementación del Bando 2, justifica la caracterización realizada por Puebla (2007) sobre el INVI: como el único organismo habitacional importante del país que ha retomado el esquema de la *promoción pública directa*. A través de distintas modalidades como: la compra directa a los propietarios, la desincorporación de predios del gobierno y la expropiación de terrenos, este instituto logró disminuir el costo de las viviendas para volverlas asequibles a la población de escasos recursos.

En relación con los terrenos expropiados, éstos se caracterizaban por su situación jurídicamente irregular, Guadarrama (2007) señala que el INVI expropió más de 700 predios que se encontraban en esta situación. Coulomb (2009: 12) afirma que parte del éxito de estos programas, se debió a que “el costo de la expropiación de los inmuebles no se cobró a la población beneficiaria”. Como señala el autor, esta decisión puede ser polémica si se concibe como una carga indebida al erario público. No obstante, si se consideran las elevadas erogaciones públicas en la introducción de servicios urbanos y equipamientos en la periferia, además de la importancia que tiene evitar el desplazamiento de la población de bajos ingresos de las zonas centrales, dicha decisión obtiene mucha mayor justificación.

La adquisición de suelo a través de las tres modalidades mencionadas, se acompañó además de subsidios diferenciados a los costos de rehabilitación y construcción de vivienda nueva. Los montos de las mensualidades de los créditos otorgados por el INVI, se calcularon con base en el nivel de ingreso de los

beneficiarios, de forma que se otorgó un mayor monto de subsidio a aquellos que tenían ingresos más bajos (Monterrubio, 2014: 205).

En la caracterización del INVI como un organismo habitacional que retomó el esquema de *promoción pública directa* durante la implementación del Bando 2, se debe subrayar la importancia que tuvieron: la asignación de mayores recursos fiscales, la expropiación masiva de predios, el otorgamiento de altas tasas de subsidio y la decisión política de llevar a cabo proyectos de reordenamiento urbano dirigidos a las clases bajas. A continuación estudiaremos el papel de los desarrolladores privados de vivienda.

El sector empresarial que se manifestó en contra del Bando 2, lo hizo en relación al impacto que tendría esta política en la reducción de oferta privada de vivienda y el incremento del precio del suelo. Según el sector empresarial, con las restricciones del Bando 2 se dejaron de construir 80,000 viviendas, se perdieron cerca de 350,000 empleos anuales y se dejaron de invertir en el sector 30 mil millones de pesos (Tamayo, 2007).

En el trabajo presentado por Esquivel (2007), se hace mención del conflicto que significó la adquisición de suelo para el sector empresarial y los organismos de vivienda del estado. Una de las formas en las que los desarrolladores de vivienda conformaron reservas de suelo fue a través de la compra de casonas viejas, las cuales eran obtenidas a precios bajos y posteriormente demolidas para construir edificios. Según las declaraciones de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda del Valle de México (CANADEVI), retomadas por esta autora, mediante este proceso se adquirieron alrededor de 100,000 casonas viejas (Esquivel, 2007: 280).

Las viviendas construidas por los desarrolladores privados se dirigieron al mercado de sectores que pudieron pagar el incremento del costo del suelo: las clases medias y altas. Esta noción es reforzada por Duhau y Giglia (2008), quienes señalan que la actividad de los desarrolladores privados de vivienda se concentró en un conjunto reducido de colonias siguiendo tipologías de departamentos y casas en condominio de nivel residencial y de lujo (Duhau y Giglia, 2008: 133).

Además de la conformación de reservas de suelo, los desarrolladores se apoyaron de la normatividad urbana para conseguir comercializar sus viviendas en los sectores sociales altos. Si bien la Norma 26 ya se encontraba en funcionamiento, fue hasta la implementación del Bando 2 que este instrumento obtuvo la connotación negativa que sigue manteniendo hasta ahora, esto debido al uso que le dieron los desarrolladores de vivienda.

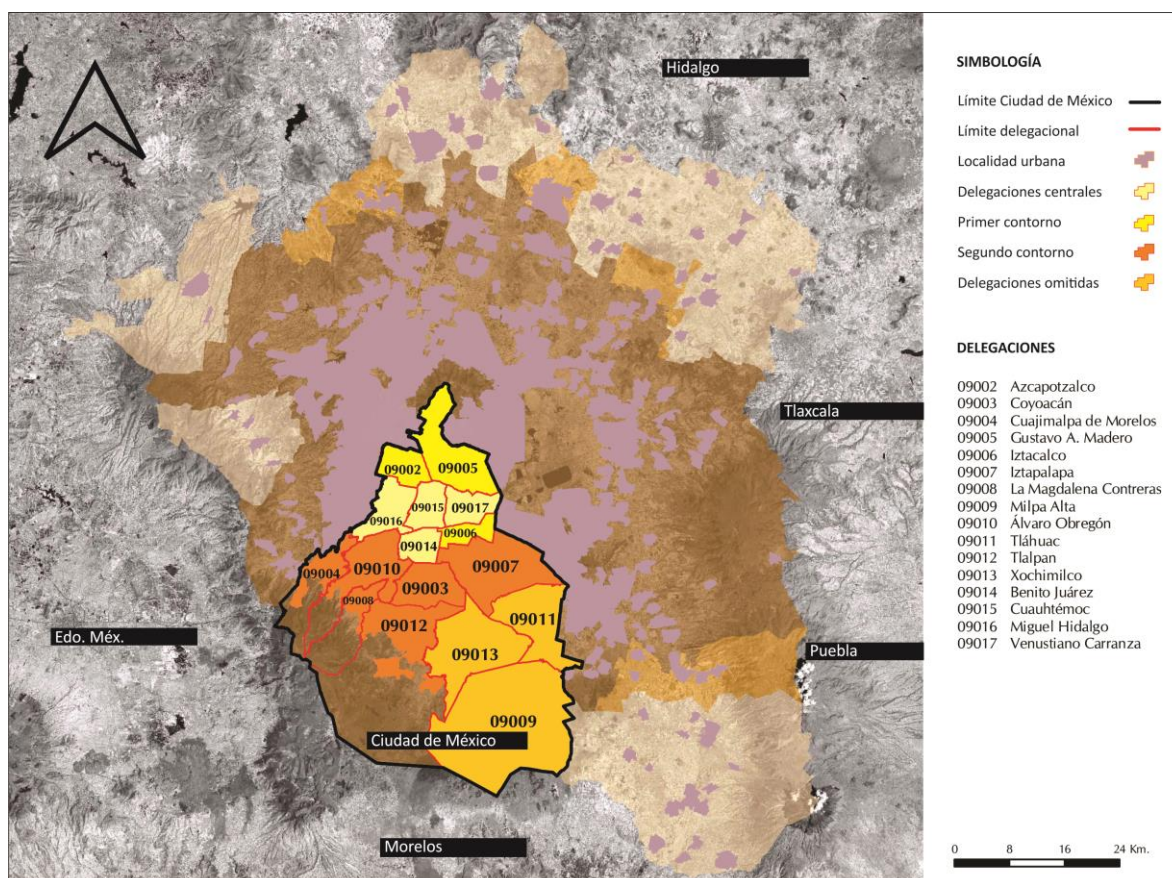
Norma 26: su uso por parte de los desarrolladores

La Norma General de Ordenación 26 o *Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano* se incluyó en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de 1997, no obstante fue hasta el 2005 que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Funcionó bajo los criterios de dicha publicación hasta agosto del 2010, año en que se reformó y quedó bajo la denominación de *Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular*. A finales de ese mismo año se publicaron los Lineamientos para incorporar los Criterios de Sustentabilidad a los Proyectos de Vivienda regulados por la Norma de Ordenación Número 26. En enero de 2013 se publicaron los Criterios para la aplicación de la Norma de Ordenación número 26. Finalmente, en agosto de 2013 la utilización de este instrumento fue suspendida para la iniciativa privada y en abril de 2015 se prorrogó su suspensión.

Para el año 2005, la Norma 26 se aplicaría en las zonas que se encontraban dentro de las Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento que tuvieran una de las siguientes zonificaciones: Habitacional (H), Habitacional con Oficinas (HO), Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC), Habitacional Mixto (HM) y Centro de Barrio (CB). Fuera de estas Áreas también aplicaría la norma si existía una Norma de Ordenación *Particular* en los Programas Delegacionales que delimitara Áreas adicionales. El precio de venta de las viviendas de interés social no debía exceder el importe que resultaba de multiplicar por 15 el salario mínimo anualizado (vsma), y para vivienda popular el equivalente a multiplicar por 30 el mismo salario. El área máxima construida por vivienda no debía exceder los 65 m².

Para autorizar el aumento de niveles en las edificaciones se retomaba la zonificación del Bando 2, con la diferencia de que se incluían más delegaciones, pero quedaban omitidas: Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta (ver mapa 3). En las delegaciones que sí contemplaba esta norma se permitían las siguientes alturas: 6 niveles en la Ciudad Central: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; 5 niveles en el Primer Contorno: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; 4 niveles en el Segundo Contorno: Suelo urbano de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa y Coyoacán.

Mapa 3.
Tipo de delegaciones según Norma 26

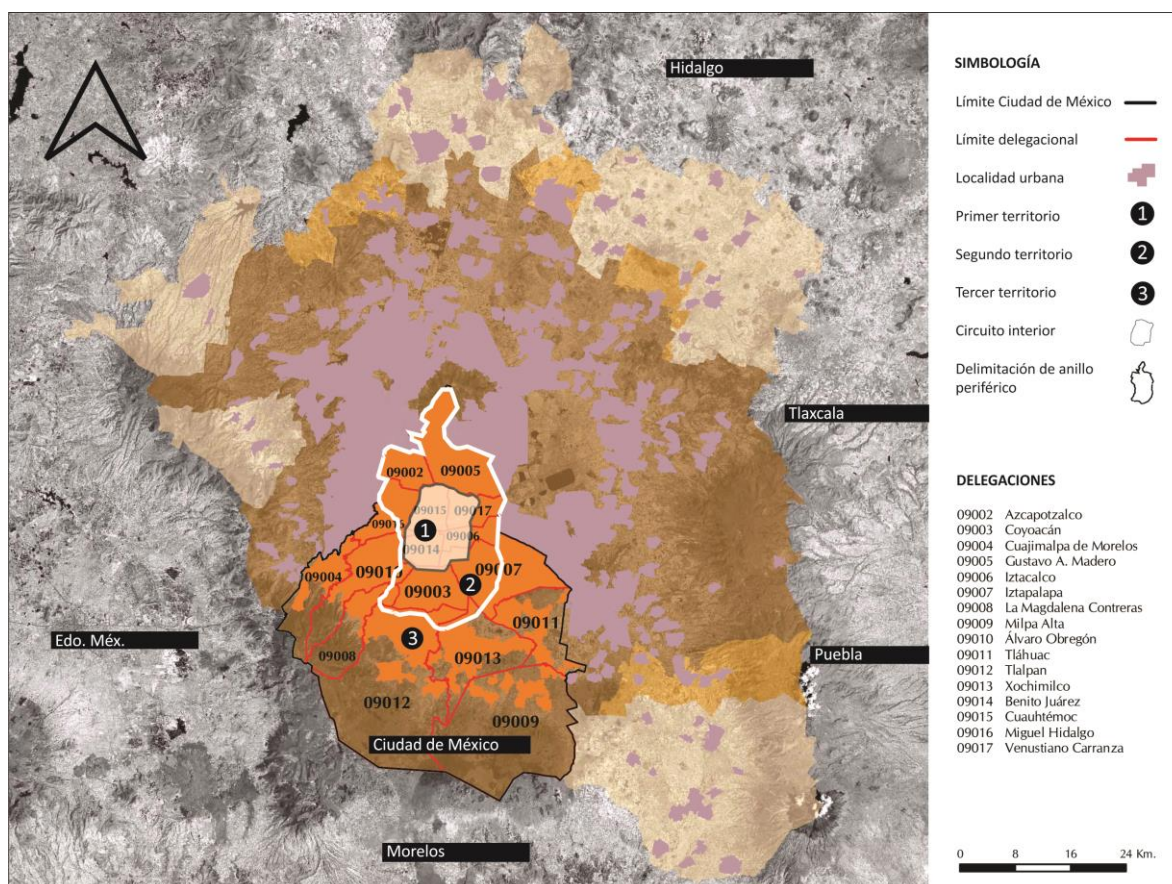


Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2004, 2007). La numeración corresponde a la delimitación municipal utilizada por CONAPO para la definición de zonas metropolitanas.

En agosto de 2010 se reformó esta Norma y se extendió su rango de aplicación a las Áreas de Conservación Patrimonial. Paradójicamente su justificación era garantizar el rescate de estas mismas Áreas. A partir de esta reforma, el precio final de las viviendas debía de estar entre 20 y 30 veces el salario mínimo anualizado (vsma). Denominándoles simplemente “territorios”, se estableció una zonificación distinta de la anterior para autorizar el aumento de niveles de edificación (ver mapa 4). Tomando como referencia los dos principales circuitos viales de la ciudad, estos eran los incrementos de niveles permitidos: 1 nivel en el Primer Territorio: dentro del Circuito Interior; 2 niveles en el Segundo Territorio: entre el Circuito Interior y el Anillo Periférico; 1 nivel en el Tercer Territorio: entre el Anillo Periférico y el límite del Distrito Federal y el límite del suelo urbano.

En el Tercer Territorio el aumento de niveles aplicaba únicamente para los casos de promoción de vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Con la publicación por parte de la SEDUVI del *Acuerdo por el que se emiten los criterios para la aplicación de la Norma de Ordenación número 26*, se reconocía la afectación a las Áreas de Conservación Patrimonial por la aplicación de esta norma: “La construcción de los proyectos de vivienda de interés social y popular beneficiados por la aplicación indiscriminada de la Norma de Ordenación Número 26, modifican la morfología arquitectónica tradicional de las Áreas de Conservación Patrimonial, debido a la densificación y altura que permite dicha norma” (SEDUVI, 2013a: 3-4). A partir de esto se decretó que la Norma 26 no se aplicaría en predios cuyo proyecto de vivienda se encontrara dentro de las Áreas de Conservación Patrimonial que se ubicaban en el Primer Territorio y Segundo Territorio, así como en las colonias Águilas, Los Alpes y Ampliación Alpes en la Delegación Álvaro Obregón.

Mapa 4. Zonificación en “Territorios” a partir de la reforma a la Norma 26



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2004, 2007). La numeración corresponde a la delimitación municipal utilizada por CONAPO para la definición de zonas metropolitanas.

Finalmente, en agosto del 2013 se publica el *Acuerdo por el que se suspende temporalmente la Recepción y Gestión de Solicitudes que se presentan ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a cualquier Acto Administrativo que implique la Aplicación de la Norma de Ordenación Número 26*. Esta norma se mantiene suspendida desde 2013 únicamente para los desarrolladores privados, es decir, el INVI puede al día de hoy seguir haciendo uso de ella. Es importante señalar que en la justificación para la publicación de este documento, encontramos la referencia a los valores del suelo como factor determinante en esta decisión:

Debido a la evolución en los valores de suelo en la ciudad y a su incidencia directa en la producción de vivienda de interés social y popular [...] es necesario mantener el orden urbano mediante la suspensión temporal de trámites relativos a la aplicación de la Norma 26 (SEDUVI, 2013b: 5).

Es este el instrumento de desarrollo urbano que más críticas ha generado en las últimas dos décadas en nuestro país. La Norma 26 ha sido comúnmente catalogada como una herramienta que facilita los cambios de usos de suelo, la reducción de área libre y cajones de estacionamiento, así como la obtención de incentivos fiscales, todo esto en beneficio de los desarrolladores privados de vivienda. Los desarrolladores *simulan* la construcción de vivienda para los sectores bajos, esta simulación se debe a que la norma establece un tope máximo en el precio de las viviendas como requisito para otorgar las facilidades antes mencionadas.

Como se menciona en la investigación de Monterrubio (2017) sobre la utilización de este instrumento, no existen mecanismos jurídicos eficaces para la supervisión del cumplimiento del precio de venta, ni mecanismos para castigar a las empresas que hacen un uso inadecuado de esta norma. Según información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), presentada por esta autora, en el 2013 existieron viviendas que deberían haberse vendido a un precio máximo de 712,000 pesos, pero que en realidad se vendieron en un rango de 1,5 millones de pesos (Monterrubio, 2017: 61).

Adicionalmente, la crítica que dirigen las organizaciones ciudadanas a los organismos estatales, es que la autorización del uso de esta norma se encuentra “sujeta a la interpretación y decisiones unilaterales por parte del gobierno de la ciudad” (Monterrubio, 2017: 57). Desde esta perspectiva, los cambios de los usos del suelo se basan en decisiones arbitrarias, pasan por alto los procesos de planeación y evaden el debate sobre la utilidad pública de los proyectos autorizados.

Así se expresó uno de los desarrolladores entrevistados sobre la utilidad de este instrumento: “con la Norma 26 tenemos una buena práctica para densificar los predios, nos reduce un poco el área libre, esa reducción se convierte en *área*

vendible” (Desarrollador entrevistado el 28 de abril de 2016; cursivas añadidas). Si bien este desarrollador explicó simplemente la utilidad de la Norma 26 como una herramienta para incrementar el área vendible, en cambio, otro desarrollador hizo más explícita la perversión que se encontraba detrás de su uso:

Te condonaban hasta el 80% de los impuestos, llámese licencia de construcción y llámese directamente los impuestos que tú tenías que pagar [...] de hecho era un beneficio tanto para el comprador como para el vendedor. A mí como desarrollador pues era una mina de oro, porque pagaba el 20 por ciento de lo que yo tuviera que pagar de tributo, para un tope que yo no respetaba, se lo vendía a la gente que tenía una posición más cara, realmente mi producto lo vendía entre un treinta y un cincuenta por ciento arriba justamente del tope, era un beneficio económico (Desarrollador entrevistado el 27 de febrero de 2017).

Con este testimonio se puede comprobar el uso que dieron los desarrolladores, no conformes con los beneficios económicos obtenidos de la condonación de impuestos, estos quebrantaron los topes fijados como coste máximo de las viviendas. Evidentemente, este desarrollador no explicó cómo el comprador resultaba beneficiado en este proceso, sin embargo, cuando se le pidió que describiera cómo hacía para poder vender las viviendas arriba del tope establecido, esto fue lo que dijo:

Muy sencillo, te voy a vender a ti directamente el puro cascarón, porque no había una reglamentación en términos de separar o de incluir, sino solamente había la posición del costo de adquisición [...] Como yo no te puedo vender directamente un departamento arriba de los 580-650 mil durante ese lapso, lo que voy a hacer es tasar la obra gris en ese tope y te vendo los acabados como una cuestión integral [...] Yo te entrego directamente los muros terminados, con un repellado o con yeso, pero no te los pinto; te dejo un firme de concreto, pero no te pongo alfombra ni te pongo piso; obviamente te dejo los muebles básicos, la línea económica, en baños; y en cocina lógicamente no te coloco nada de cocina integral, solamente te dejo las salidas; te dejo un lavadero en el patio de servicio; y con eso yo cumplo con los estándares que me marca la Norma 26 y eso yo te lo vendo en 650,000 pesos, tú lo terminas, ¿me explico? (Desarrollador entrevistado el 27 de febrero de 2017).

De esta manera, se puede señalar que la Norma 26 se utilizó, por parte de los desarrolladores privados, como un mecanismo para obtener la condonación de impuestos, incrementar el número de niveles permitidos y reducir el porcentaje de

área libre en los inmuebles. Todo esto sin respetar el precio final de las viviendas. Como resultado, las viviendas producidas por el sector privado durante la implementación del Bando 2 se dirigieron a las clases media y alta de la sociedad

Afrontar la cuestión del suelo

En el capítulo 1 se explicó cómo la distribución de las viviendas en el suelo urbano se encuentra determinada por el poder de monopolio y la capacidad de acceso a las rentas del suelo que tienen los propietarios iniciales y los desarrolladores de vivienda, este dominio determina a su vez la posibilidad de elección de vivienda para las clases bajas.

A partir del estudio del Bando 2 se puede señalar que este poder de monopolio puede ser alterado en función del papel de los organismos estatales encargados de la dotación de vivienda para los sectores bajos. Con la adopción de un esquema de *promoción pública directa*, el INVI logró facilitar la adquisición de viviendas para los sectores de ingresos bajos en las zonas centrales de la ciudad. Si bien otros mecanismos acompañaron este proceso (como el otorgamiento de subsidios diferenciados), aquí se subrayó la importancia que tuvo la adquisición de suelo por parte de este instituto. La compra directa de suelo y la expropiación, fueron mecanismos que favorecieron la reducción del costo final de las viviendas. No obstante, su utilización ha quedado relegada al periodo en que estuvo en operación el Bando 2.

Las políticas urbanas actuales siguen señalando a la redensificación como el proceso de reordenamiento territorial a través del cual se puede mejorar las condiciones de los habitantes de la ciudad. En la Política Nacional de Vivienda, la redensificación se acompaña del impulso de un modelo de ciudad compacta. Este modelo ideal es difícil de definir, su análisis conlleva importantes dificultades metodológicas. Cuando se intenta analizar una política habitacional enfocándose en la modificación de densidades, dicho análisis puede presentar muchas variaciones.

Adicionalmente, el estudio de la modificación de densidades puede ocultar fácilmente las condiciones de clase de los habitantes de las distintas zonas

abarcadas. En el caso de la formulación de la nueva Política Nacional de vivienda y el impulso de la ciudad compacta, la postura sobre los destinatarios de la política se encuentra ausente incluso en el discurso. A la referencia de las clases sociales que pueden resultar beneficiadas o perjudicadas por la redensificación, se le sobrepone un discurso referido a la necesidad incuestionable de modificar los patrones de crecimiento urbano en beneficio del medioambiente. De esta manera se desvinculan de la ciudad las consideraciones estructurales relacionadas con los mecanismos de acumulación y la captación de rentas del suelo (Castro, 2011).

La importancia de las políticas urbanas no radica en la viabilidad de los modelos de ciudad propuestos y la modificación de densidades, sino en la forma de afrontar la cuestión del suelo que los sustenta y las clases sociales que resultan beneficiadas por su implementación.

No obstante, evadir el tema del suelo, su relación con el proceso de construcción de viviendas, y los destinatarios de las mismas, parece innecesario cuando uno de los objetivos explícitos de estas políticas habitacionales es dinamizar el sector de la construcción. Como señalan Gilbert, Khosla y De Jong (2016), el desarrollo urbano y habitacional ha sido reconocido por el Estado mexicano como un sector estratégico para el crecimiento económico. Con este objetivo principal, las políticas de vivienda oscilan entre la necesidad de controlar el crecimiento expansivo y la redensificación de la ciudad central.

Afrontar el tema del suelo con mecanismos que se mantengan a pesar de las modificaciones a los planes y programas de desarrollo urbano (teniendo en cuenta la experiencia del Bando 2), puede llevarse a cabo a través de su instrumentalización. Lo anterior coincide con el señalamiento de Coulomb, González y Moreno (2005: 149) “la planeación del desarrollo urbano no ha sido muy efectiva, debido a que se ha dado mucha importancia a la elaboración de los planes y se ha puesto muy poca atención a su instrumentación”. Es necesaria la incorporación de instrumentos orientados hacia la adquisición de suelo y la redistribución de los beneficios que produce la inversión pública en el territorio urbano.

Capítulo 4.

Mecanismos complementarios para salir de la crisis

Concebir el neoliberalismo como un modelo abstracto acabado o en formación, es analítica y políticamente erróneo. Todos los análisis de los programas de neoliberalización se enfrentan a un necesario hibridismo, en donde los rasgos genéricos, semejanzas e interconexiones estructurales, sufren una modificación al estar insertos en un contexto y ser mediados políticamente (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Se pueden describir los rasgos genéricos del neoliberalismo como una doctrina económica relativamente abstracta en su forma inicial de los años setenta; pasando por formas utilizadas para dismantelar las políticas de bienestar keynesianas en los ochenta; y una reconstitución del mismo en los noventa, orientada a manejar las contradicciones sociopolíticas inducidas por formas anteriores de intervención neoliberal en materia de políticas estatales. En la actualidad, se pueden caracterizar dichos rasgos genéricos como una forma neoliberal que no se orienta simplemente hacia el impulso del capitalismo por el mercado, sino que también busca el desarrollo de nuevos *mecanismos complementarios* y *reformas experimentales* para el desplazamiento de las crisis.

El concepto de *neoliberalismo realmente existente* que proponen Theodore et al. (2009) como base analítica; además de destacar su inserción contextual y mediación política, debe retomar su *dependencia de la trayectoria*. Esto significa que su especificidad es determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han mantenido a través del tiempo. El resultado de un proceso depende de la secuencia de decisiones tomadas por los actores en el pasado y no sólo de las condiciones del momento.

Al contextualizar estos rasgos genéricos del neoliberalismo, Pino y Moreno (2013) caracterizan la evolución de la política y la planeación urbana en Latinoamérica. En el caso de México, la planeación urbana alcanzó su institucionalización entre las décadas de 1970 y 1980. En este periodo se adoptó un tipo de planeación indicativa y normativa en donde los programas generales de desarrollo urbano eran considerados como el elemento rector para el ordenamiento territorial. Sin embargo, el avance jurídico alcanzado con este tipo de planeación se enfrentó rápidamente con el inicio del dogma neoliberal que, como se mencionó más arriba, buscaba dismantelar las políticas de bienestar keynesianas y de esta manera inhibir la acción del Estado como regulador de la localización de las actividades económicas y de la población. El modelo neoliberal llevó a cabo una simplificación de la normativa urbana y la sustituyó por una libre competencia entre actores urbanos. De esta forma se transitó de una regulación normativa o control restrictivo, al uso de incentivos que se convirtieron en un canal de transmisión de recursos para las empresas.

A partir de esta simplificación normativa urbana han cobrado relevancia los postulados de la *planeación estratégica*. Dichos postulados hacen énfasis en el ejercicio de la gestión urbana; orientada a la optimización de la competitividad y la búsqueda de la negociación o concertación entre los distintos actores sociales involucrados en el proceso de planeación. No obstante, esta supuesta concertación en los hechos se ve supeditada al capital inmobiliario, que como propone la investigación de la Cámara de Senadores del Congreso: debe asociarse con el gobierno y recibir los incentivos necesarios. Lo anterior a pesar de señalar la

enorme contradicción que esto conlleva: “A veces el poder del sector privado tiene mayor peso que los sistemas normativos existentes” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 24).

La planeación estratégica se ha encaminado hacia la reproducción de condiciones urbanas que promueven ciudades más competitivas y atractivas para la inversión privada, lo cual se traduce muchas veces en grandes proyectos de regeneración urbana. Los mecanismos para posibilitar este proceso se basan en un plan estratégico que en el ámbito discursivo propone la incorporación de los diversos agentes urbanos al proceso de planeación; pero que en la mayoría de los casos deriva en una mera institucionalización formal de la participación “como parte de los mecanismos tecnocráticos, lo que implica simplemente la legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares” (Pino y Moreno, 2013: 813).

Los postulados de la planeación estratégica convergen con la idea de la gestión urbana; destinada a optimizar la competitividad, insertándose en una lógica comercial global, los gobiernos son calificados alto en la medida que llevan a cabo acciones para integrarse a los nuevos circuitos de realización del capital internacional. Con la finalidad de justificar y hacer más fluida la instrumentación de proyectos puntuales, se incentivan procesos que van desde la modificación en el manejo técnico, hasta la renovación de la legislación y los aparatos administrativos (Sánchez, 2012). Desde el punto de vista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es justamente este tipo de planeación el que debe ser adoptado en México: “un esfuerzo más enfocado en la planeación estratégica podría ayudar a las autoridades mexicanas a identificar y enfocarse en la prioridades y los resultados globales” (OCDE, 2015: 25).

La noción de *resonancia geográfica* que Pino y Moreno retoman de Sabatini y Arenas (2000), destaca la continuidad y las rupturas en las políticas urbanas del Estado neoliberal. Esto se entiende como “el efecto de perpetuación en el tiempo de un cierto orden o forma espacial más allá de la vigencia del sistema de relaciones urbanas que le dio origen, sea este económico, cultural o de gestión pública” (Sabatini y Arenas, 2000: 99). Así, la *resonancia geográfica* se asemeja a la *dependencia de la trayectoria* referida anteriormente. Ambas nociones apuntan —

si bien en distintos ámbitos o escalas— a repercusiones establecidas en un espacio temporal no determinado. Es decir, nos hablan de procesos que se mantienen a pesar de los cambios en el modelo de acumulación, o bien procesos que se retoman dentro de las nuevas modificaciones al modelo. Lo anterior coincide con la concepción inicial del neoliberalismo como un modelo que no puede considerarse acabado o en formación.

En este sentido, al retomar la caracterización de Pino y Moreno, se puede establecer que la planificación urbana en México se encuentra en un proceso de *transición*; en donde algunas de las características de la planeación indicativa y normativa “se han perdido o han quedado relegadas en un segundo plano frente a unas 'nuevas' prácticas y concepciones, mismas que aún no han logrado afianzarse del todo y que, por lo tanto, no definen aun claramente los rumbos de esta práctica” (Pino y Moreno, 2013: 782). Estas *nuevas prácticas y concepciones* pueden referirse a su vez a lo que Theodore et al. (2009) caracterizan como *nuevos mecanismos complementarios y reformas experimentales* para el desplazamiento de las crisis.

Certeza en las inversiones inmobiliarias

A partir de retomar la definición del proceso de transición en que se encuentra la planeación urbana en México, donde la planeación indicativa y normativa ha quedado relegada frente a nuevos mecanismos complementarios para el desplazamiento de las crisis, ¿podemos observar en el proceso de redensificación de las ciudades la existencia de estos mecanismos complementarios de desplazamiento de crisis?

En la investigación presentada por la Comisión de Vivienda del Senado de la República, bajo el nombre de *México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*, se retoman los reportes elaborados por las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial para justificar el proceso de densificación urbana como el mecanismo adecuado para hacer frente a los problemas de crecimiento urbano. Se establece además que este proceso debe

acompañarse precisamente de una *planeación estratégica* que contemple las desventajas de la densificación en materia económica: “[la densificación] tiene potenciales beneficios, pero, si no se acompaña de una planeación estratégica y de largo plazo, puede acarrear costos importantes” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 10).

Al seguir los preceptos de la planeación estratégica se promueve la densificación como mecanismo para que las ciudades sean más atractivas a las inversiones privadas. Para que la densificación cumpla con este objetivo, la investigación citada presenta una serie de condiciones en materia de planeación urbana que deberían acompañar el proceso. Entre estas condiciones se encuentran: *mantener un sistema de información geoespacial integrado, accesible y actualizado*, y *fomentar el liderazgo urbano con visión a largo plazo*.³² La primera se refiere a la creación de una base de información geográfica que incluya datos referidos a la localización de los terrenos urbanos que cuenten con disponibilidad y capacidad para desarrollarse.

La creación de esta base de información geográfica referida a la disponibilidad de suelo, como factor condicionante para impulsar la redensificación de las ciudades, puede parecer un mecanismo relacionado únicamente con la dimensión técnica de la planeación urbana. No obstante, el impulso de la redensificación apoyándose de estas herramientas implica beneficios para los desarrolladores de vivienda en su conjunto, estos beneficios se producen a partir de una característica referida a la condición del suelo que es muy importante resaltar: “Al tener certeza del futuro de la ciudad, los desarrolladores pueden invertir en comprar reservas territoriales y en construir con mayor confianza” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 36). A pesar de que esta característica es mencionada por la investigación del Senado de manera tangencial, en este trabajo se subrayará su importancia.

³² Estas reformas en materia de planeación urbana se presentan en el documento como “condiciones” que deberían tomarse en cuenta para maximizar las ventajas de la densificación y minimizar sus desventajas. En total se presentan siete “condiciones”, en este trabajo me enfoco en el análisis de aquellas referidas a la ventajas de certeza que puede ofrecer la densificación al sector privado.

La condición denominada como: *fomentar el liderazgo urbano con visión a largo plazo* se encuentra estrechamente relacionada con la característica recién mencionada. Los “líderes” de las ciudades deben ser los encargados de implementar planes a largo plazo que afronten la manera en que las ciudades crecen y las economías cambian. Una planeación a largo plazo guiada por estos líderes, se refiere a que independientemente de los cambios de dirigentes políticos, los gobiernos aseguren la construcción de proyectos de infraestructura. La planeación a largo plazo y los proyectos de infraestructura se presentan como condición indispensable de la redensificación debido a que “para el sector privado, una visión a largo plazo de la ciudad permite que los desarrolladores puedan planear mejor sus inversiones” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014: 62). De modo que se puede observar una dependencia de la infraestructura urbana como elemento garante de la certeza en las inversiones inmobiliarias. En lo que sigue se profundizará en el análisis de esta relación, al parecer ineludible para impulsar los procesos de redensificación.

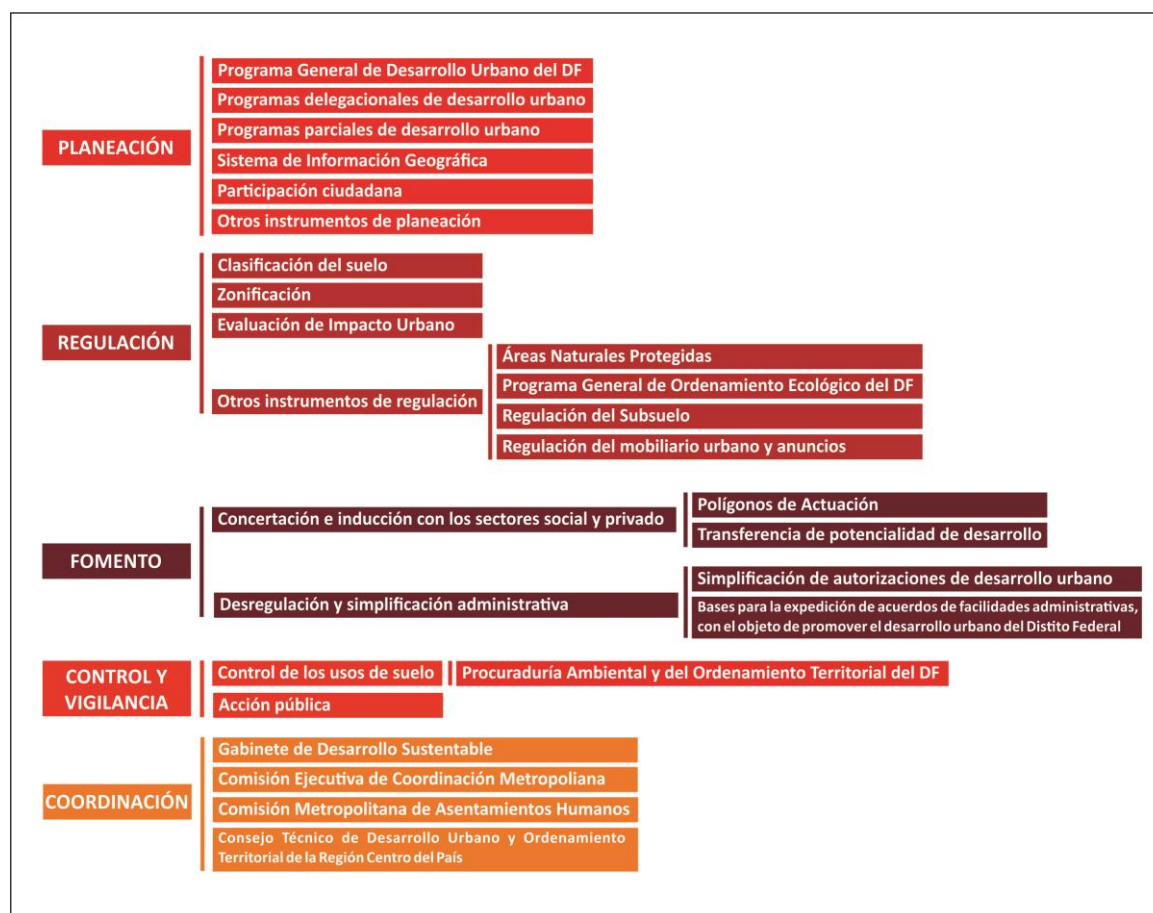
Flexibilización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano

En el capítulo 1 se destacó la importancia que tienen las redes de infraestructura y los espacios de carácter colectivo: estos elementos atribuyen especificidades de localización a una vivienda y por lo tanto influyen en el incremento de captación de rentas del suelo. La redensificación promovida por las políticas habitacionales constituye el mecanismo a través del cual el Estado garantiza a las inversiones del sector inmobiliario habitacional la captación de estas rentas. Para profundizar en el análisis de este proceso y entender el funcionamiento de las herramientas en materia de planeación urbana que inciden directamente en la reconfiguración del territorio, es necesario disminuir la escala de análisis hasta el estudio de los Instrumentos de Desarrollo Urbano.

Los Instrumentos de Desarrollo Urbano pueden entenderse como el conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que inciden en las ciudades para concretar las políticas urbanas. Como señalan Eibenschutz y

Gómez (2012), los mismos “pueden ser clasificados o agrupados bajo una diversidad de criterios, ya sea atendiendo a su contenido formal o a su finalidad”. En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, estos elementos se clasifican en instrumentos de: planeación, regulación, fomento, coordinación, control y vigilancia (ver figura 3).

Figura 3.
Clasificación de Instrumentos según Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003).

La Zonificación Primaria (instrumento de regulación) determina la clasificación del suelo de la Ciudad de México en dos tipos: Suelo Urbano y Suelo de Conservación, esta se encuentra establecida en el Programa General de

Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En 2003 el Suelo Urbano contaba con una extensión de 61,082 hectáreas que representaban el 41% de la superficie total, y el Suelo de Conservación con 88,442 hectáreas correspondientes al 59% del territorio. En ese mismo año, de la superficie reconocida como Suelo de Conservación, 62,000 hectáreas (el 70%) se encontraban bajo el régimen de propiedad ejidal (ALDF, 2003).

A partir de la Zonificación Primaria se considera otro nivel de clasificación denominado Zonificación Secundaria o simplemente Usos de Suelo. Los usos en suelo urbano son: habitacional, comercial, de servicios, industrial, espacio abierto y áreas verdes; en suelo de conservación son: turístico, recreación, forestal, Piscícola, equipamiento rural, agrícola, pecuaria, agroindustrial, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas. Existen además combinaciones de estos usos. Los mismos se determinan en los programas correspondientes, que pueden ser Programas Delegacionales o Programas Parciales. La Zonificación Secundaria incluye, además de la información de uso de suelo, el número de niveles permitidos, el porcentaje de área libre, la densidad de edificación y el máximo de viviendas por conjunto. La densidad de edificación se clasifica en: alta, media, baja, muy baja, restringida y por zonificación. Los parámetros para determinar esta clasificación varían entre los distintos programas.

Desde la perspectiva de la CONAVI, presentada en *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*, este tipo de instrumentos pueden ser un obstáculo debido a que imponen controles al libre funcionamiento del mercado: “Normatividad mal concebida, que establece restricciones al aprovechamiento del espacio urbano. Algunos usos del suelo e intensidades permitidos no promueven una mayor competitividad al área ni procesos de revalorización del suelo.” (CONAVI, 2010: 19-20). En esta misma guía, la CONAVI propone una serie de instrumentos para favorecer la redensificación, los instrumentos sugeridos son: Polígonos de Actuación, Transferencia de Potencialidad y el Intercambio de Beneficios (este último equivalente al Sistema de Actuación). Teniendo como referencia esta propuesta para incentivar la redensificación surge la siguiente pregunta: ¿En qué se basa la CONAVI para elegir

los instrumentos que pueden impulsar la redensificación de las ciudades? La concepción que tiene este organismo federal sobre los distintos instrumentos es la siguiente:

La zonificación continuará siendo un instrumento valioso en la planeación en México. Sin embargo, existe la opción de darle una aplicación más inteligente, sobre todo en el aspecto de flexibilidad, de manera que en lugar de convertirse en un obstáculo al desarrollo, represente un mecanismo de desarrollo a través de su articulación con la gestión (CONAVI, 2010: 51).

“Flexibilizar” la zonificación existente significa sobreponerle otra zonificación “que puede ser considerada como una 'zonificación opcional', que se mantiene 'flotando', hasta que los propietarios solicitan su aplicación” (CONAVI, 2010: 37). Por otro lado, su articulación con la *gestión* se refiere a su optimización en relación a la competitividad.

A pesar de que la zonificación existente representa explícitamente “un obstáculo al desarrollo” para la CONAVI, no se pretende que este instrumento deje de funcionar. El hecho de que se flexibilice a la zonificación, pero que este instrumento no deje de funcionar en su totalidad, demuestra además su *dependencia de la trayectoria*. Esta dependencia de la trayectoria se encuentra determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han mantenido a través del tiempo.

Ahora bien, con referencia al sistema de planeación urbana en general, la flexibilización a la que se somete este instrumento de regulación representativo de la planeación indicativa, es una muestra del proceso de *transición* en que se encuentra la planeación urbana. Al decretar líneas arriba el proceso de transición en la planeación urbana en México, se hizo referencia a que algunas características de la planeación indicativa quedaron relegadas en un segundo plano frente a *nuevas prácticas o mecanismos complementarios*.

Estos mecanismos complementarios a nivel estatal son: los Polígonos de Actuación, la Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación; a nivel federal son: los Perímetros de Contención Urbana. Estos instrumentos no se refieren a un territorio específico —como sí lo hace la zonificación— su capacidad

para modificar los usos del suelo y la densidad de edificación es imprecisa, en términos utilizados por la CONAVI: se mantiene flotando.

Polígonos, Áreas y Sistemas de Actuación

A través de los Polígonos de Actuación se permite relocalizar los usos de suelo. Los Polígonos de Actuación se pueden constituir por predios colindantes o no colindantes, es decir, no es necesaria la cercanía de los mismos. Según el artículo 106 del *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) puede determinar la constitución de Polígonos de Actuación³³, dando prioridad a las áreas con potencial de reciclamiento. En el artículo 107 del mismo documento³⁴, se menciona la posibilidad de constitución de un Polígono de Actuación a partir de la solicitud del propietario o propietarios de los predios.

Es importante señalar que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) reafirma que dicho instrumento puede aplicarse en *Áreas con Potencial de Reciclamiento* y además menciona la posibilidad de aplicación en *Áreas con Potencial de Desarrollo*; sin embargo, no se menciona la posibilidad de aplicación en otras Áreas de Actuación, mismas a las que nos referiremos más adelante.

³³ “Artículo 106. La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La Secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los Programas respectivos.” *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 14 de enero de 2016.

³⁴ “Artículo 107. El propietario o propietarios podrán solicitar a la Secretaría, la constitución de un polígono de actuación, para lo cual, deberán acompañar el estudio respectivo suscrito por un Perito en Desarrollo Urbano, que contenga: I. Análisis de la normativa vigente que aplica en el predio o predios; II. Propuesta de relocalización de usos y destinos del suelo y el intercambio de potencialidades dentro del mismo y, en su caso, la aplicación de la relotificación; III. Los lineamientos básicos de los proyectos, obras y actividades a ejecutar en el polígono, y IV. El sistema de actuación aplicable”. *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 14 de enero de 2016.

Las Áreas de Actuación definen la orientación prioritaria que se dará a diversas zonas de la ciudad con el objetivo de que tengan un tratamiento urbano específico. A pesar de que su delimitación se define en los Programas Delegacionales, según el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)³⁵, en el Reglamento de la misma Ley se debería establecer el número, objeto y denominación de las Áreas de Actuación; al revisar dicho documento no encontramos esa información.

Es en el PGDUDF donde encontramos los conceptos que definen a cada una de las Áreas (aunque no su número ni objeto como marca la Ley). Éstas se dividen en Áreas de Actuación en Suelo Urbano y Áreas de Actuación en Suelo de Conservación. Las que se encuentran en Suelo Urbano se clasifican en Áreas de Actuación con: Potencial de Desarrollo, Potencial de Mejoramiento, Potencial de Reciclamiento, de Conservación Patrimonial y de Integración Metropolitana. Por otro lado, las que se encuentran en Suelo de Conservación se sujetan a las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico y se clasifican en Áreas de: rescate ecológico, preservación ecológica, producción rural y agroindustrial.

Además de las Áreas de Actuación, los Polígonos de Actuación se vinculan directamente con otro instrumento: el Sistema de Actuación. Los Polígonos de Actuación: “se aplican a través de Sistemas de Actuación Social, Privada y por Cooperación para el fomento y concertación de acciones, vinculados y regulados por la Administración Pública” (ALDF, 2003: 121). La figura jurídica de estos sistemas puede ser de uno de los siguientes tipos: privado, social o por cooperación. Estos sistemas son autorizados y coordinados por la SEDUVI. El artículo 79 de la LDUDF, establece las formas de asociación de la siguiente manera:

Los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios, ubicados en un área de actuación, podrán asociarse entre sí, o con la Administración Pública, incluso

³⁵ “Artículo 50. Dentro de las áreas de actuación, podrán establecerse polígonos de actuación, ajustándose a los Programas y a las determinaciones de los órganos centrales de la Administración Pública que resulten competentes conforme a esta Ley. El reglamento establecerá el número, objeto y denominación de las áreas de actuación, entre las cuales se encontrarán: [...]” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010: 31)

cuando los terrenos sean de un solo propietario, a través de la Secretaría, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación, civil o mercantil, vigente en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010: 25).

De esta manera, el propietario de varios terrenos puede recibir aportaciones de capital por parte de la Administración Pública a través de asociaciones público-privadas. Incluso, como lo señala la fracción III del artículo 118 del Reglamento de la LDUDF³⁶, se pueden establecer permutas de inmuebles pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal

La descripción de estos instrumentos de desarrollo urbano puede complementarse con la noción que tienen sobre su funcionamiento los desarrolladores de vivienda. Con relación a los Polígonos de Actuación, así se expresó uno de los desarrolladores entrevistados: “el polígono de actuación te da chance de mezclar los usos del suelo que puede haber en una serie de terrenos. Entrás en un juego comercial de cómo vendes los usos del suelo” (Desarrollador entrevistado el 28 de abril de 2016). Otro desarrollador describió así el funcionamiento de estos instrumentos:

Hay un proyecto lanzado por SEDUVI, por el Gobierno de la Ciudad de México que se llama “El Plan Granadas”, te invito a que lo conozcas. Que lógicamente son polígonos donde de una u otra manera están haciendo lo mismo que la famosa Norma 26. Hay otro plan en la colonia Doctores, ¿por qué? Porque la colonia Doctores está pegada a la colonia Roma, en la colonia Roma ya no hay oferta, hay demanda, entonces para que sea negocio yo le tengo que acercar un plan y de nueva cuenta ponerle la zanahoria al desarrollador y decirle: perfecto te voy a dejar hacer más de lo que está permitido. Ahora ya no le llaman Norma 26, sino le llaman Polígonos de Actuación, ese es el nombre: Polígonos de Actuación, donde de nueva cuenta, yo como gobierno te facilito o te doy las facilidades para que puedas construir y que puedas generar vivienda (Desarrollador entrevistado el 24 de enero de 2017).

A partir de la descripción de este desarrollador de vivienda, que iguala la función que tuvo la Norma 26 para el sector privado, con la que tienen ahora los Sistemas de Actuación, se puede afirmar que desde la percepción de los

³⁶ “En los casos en que la aportación de la Administración establezca una permuta de un bien inmueble propio, acatar lo dispuesto en la normativa aplicable al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal” (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004: 28)

desarrolladores existe también un proceso de modificación de los instrumentos. No obstante, a pesar de cambiar su forma de operación, la finalidad que tienen es la misma: “ponerle la zanahoria al desarrollador”; que es lo que hemos descrito como: el *otorgamiento de certeza* en las inversiones de los desarrolladores de vivienda.

Sistema de Transferencia de Potencialidad

Este sistema es utilizado para ceder derechos de intensidad de construcción no edificados en favor de un tercero. Según la LDUDF este sistema permitiría lograr el aprovechamiento de los bienes y servicios de la ciudad para generar recursos destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano. En suma, a través del Sistema de Transferencia de Potencialidad se pueden autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre en una edificación.

La primera dificultad que surge al estudiar el funcionamiento de este instrumento, es cuando intentamos esclarecer qué predios pueden ser emisores de potencial y cuáles receptores. Este problema se hace evidente en la misma normatividad que los rige. Para comenzar, el artículo 82 de la LDUDF menciona en que “el Sistema será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano” (ALDF, 2010: 25); y en el artículo 84 de la misma Ley se establece que “las áreas emisoras y receptoras de transferencia, se definirán en los programas. Las áreas de conservación patrimonial, *podrán ser emisoras y receptoras de potencialidad*” (ALDF, 2010: 41). Se observa entonces, que en la LDUDF no se enuncia claramente cuáles áreas pueden ser emisoras y cuáles receptoras, esta Ley señala que dicha definición corresponde a los Programas. Únicamente se hace mención de la posibilidad que tienen las Áreas de Conservación Patrimonial de tener ambas propiedades (emisora y receptora).

Siguiendo el señalamiento de la LDUDF, encontramos que en el PGDUDF aumenta la ambigüedad en la definición de las áreas que pueden utilizar el Sistema de Transferencia:

Se *persigue* que el emisor de potencial de desarrollo, siga siendo el Centro Histórico de la Ciudad de México, además del suelo de conservación, y que los receptores de dicha potencialidad estén ubicados en el resto de la ciudad central: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003: 122; cursivas añadidas)

Es confuso que la forma de delimitación territorial sigan siendo las delegaciones. Como se observó anteriormente, los instrumentos vigentes hacen una delimitación de su rango de acción en áreas, zonas o perímetros. Resulta aún más ambiguo al utilizar el término “perseguir”, lo cual hace que jurídicamente se convierta en una mera sugerencia.

Continuando con la revisión normativa, el Reglamento de la LDUDF no hace sino aumentar la incertidumbre sobre lo que se busca esclarecer: cuáles áreas de actuación pueden ser emisoras y cuáles receptoras del Sistema de Transferencia de Potencialidad. En el artículo 47 de este Reglamento se establece lo siguiente:

Para la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, las áreas de actuación de conservación patrimonial y en suelo de conservación *son exclusivamente áreas emisoras* de potencialidad de desarrollo, con el fin de rehabilitarlas, mejorarlas y conservarlas, salvo en aquellos casos donde los programas parciales contengan disposiciones particulares. En la aplicación del Sistema se debe dar preferencia al potencial proveniente del Centro Histórico y de las Áreas Naturales Protegidas (Jefatura de Gobierno, 2004: 15; cursivas añadidas).

De esta manera, el Reglamento de la LDUDF contradice a la misma LDUDF. Como vimos líneas arriba, para la LDUDF “las áreas de conservación patrimonial, *podrán ser emisoras y receptoras* de potencialidad”, sin embargo, en el Reglamento se delimita la propiedad de las Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación, únicamente como *emisoras* de potencial. No obstante, como se observa al final de la cita, el Reglamento indica que los Programas Parciales pueden modificar esta propiedad.

Adicionalmente, el artículo 48 de este Reglamento indica que “son considerados predios receptores los que se encuentren en áreas con Potencial de Desarrollo, con Potencial de Reciclamiento, de Integración Metropolitana y donde se apliquen las normas de ordenación generales números 10 y/o 12, o los que la

Secretaría autorice” (Jefatura de Gobierno, 2004: 15). Se delimita de esta manera la propiedad de predios *receptores* para los que se ubiquen en las áreas específicas mencionadas, y en donde apliquen las normas 10 y 12; esto último es inentendible ya que la norma 12 es la referida al mismo Sistema de Transferencia.

Por otro lado, sobre el manejo de los recursos provenientes de la transferencia de potencial, el artículo 83 de la LDUDF establece que los mismos “se aplicarán a la rehabilitación, mejoramiento y conservación del patrimonio cultural urbano y del suelo de conservación, pudiéndose aplicar un porcentaje para el fomento del desarrollo urbano de la Ciudad, especialmente del espacio público en los términos que señale el reglamento” (ALDF, 2010: 25). Aquí se evidencia la falta de claridad en la forma de administración de los recursos provenientes de este sistema. El “fomento del desarrollo de la Ciudad” podría abarcar muchos ámbitos, incluso su delimitación al espacio público es imprecisa. Siguiendo lo que señala esta ley, en el artículo 52 del Reglamento se menciona lo siguiente:

La Secretaría determinará el porcentaje de potencial que deba destinarse a acciones que tiendan a rescatar, restituir o restaurar los valores particulares del predio emisor, cuando se encuentre en áreas de conservación patrimonial o en suelo de conservación. Asimismo, determinará el porcentaje que deba destinarse al Fideicomiso del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano para que, a través de éste, se realicen obras en beneficio y fomento equilibrado del desarrollo urbano (Jefatura de Gobierno, 2004: 16).

En el Reglamento no se puntualiza sobre el manejo de los recursos, se asigna esta labor de manera general a la SEDUVI. Surge además la figura de un Fideicomiso del Sistema de Transferencia de Potencialidades que administra los recursos que se utilizarían en pro de un buen desarrollo urbano. No obstante, en el resto de la normatividad tampoco se especifica el carácter y funcionamiento de este Fideicomiso.

Perímetros de Contención Urbana

Para impulsar la redensificación de las ciudades, el gobierno federal estableció Perímetros de Contención Urbana (PCU)³⁷ para las 384 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional. Este instrumento es definido por la SEDATU a partir de la metodología empleada para su delimitación: “son el resultado de la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Población” (SEDATU, 2014b: 6).

El resultado de la delimitación realizada para la ZMVM se muestra en el mapa 5. El trazo de los perímetros es distinto del utilizado por otros instrumentos, no tiene como referencia a las UPA o municipios, tampoco se rige por la ubicación de vialidades. Las reservas territoriales de las empresas que se ubiquen fuera de estos perímetros y que hayan sido adquiridas antes del 11 de febrero de 2013 son definidas como *Fuera de Contorno A o B*³⁸. Por otro lado, las reservas territoriales que sean adquiridas con posterioridad al 11 de febrero de 2013 “serán calificadas exclusivamente con los Perímetros de Consolidación [sic] Urbana, por lo tanto la vivienda en ellas ubicadas sólo será elegible a subsidio si se ubica dentro de estos perímetros” (CONAVI, 2015: 20).

Los Perímetros de Contención Urbana muestran ya una *dependencia de la trayectoria* marcada por conflictos políticos. Esto se refleja en las tempranas modificaciones que este instrumento ha sufrido, específicamente en lo que concierne a la aprobación de la *regla particular de contigüidad*³⁹, misma que

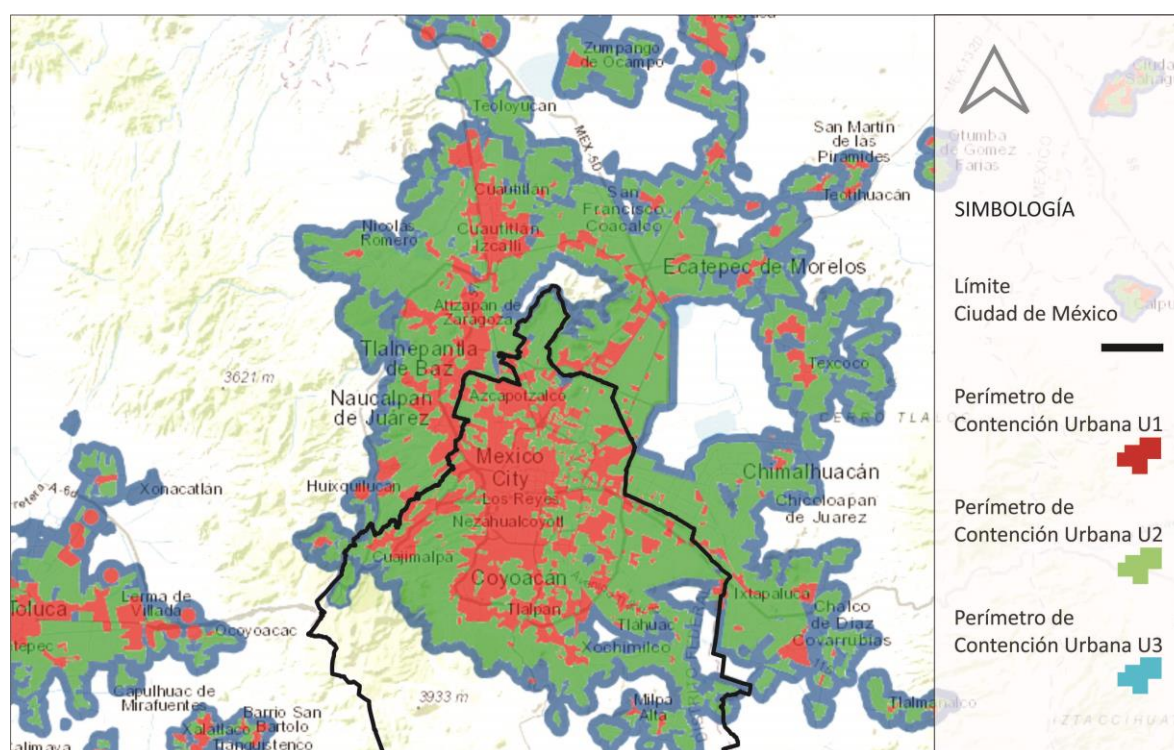
³⁷ Intraurbanos U1: Son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos. Resultan de la variable de potencial de empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización (unidad geográfica) al interior del área urbana. Primer contorno U2: Zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75%. Segundo contorno U3: Zonas contiguas al área urbana, en un buffer (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo al tamaño de la ciudad).

³⁸ Fuera de Contorno A: si en el entorno de la reserva existen más de 250 empleos y más de 500 viviendas. Fuera de Contorno B: si en el entorno de la reserva no existe una de las dos condiciones de empleo y vivienda o ambas están ausentes (CONAVI, 2015: 20)

³⁹ Para conservar la calificación asignada por la CONAVI en la fracción de la reserva territorial que rebasa los Perímetros de Contención Urbana, se definirán sectores de 200 metros paralelos al PCU U3 (S1 200m, S2 400m, S3 600m, etc.), los cuales deben ser ocupados en forma progresiva por el

permitió la integración de las reservas territoriales de las empresas desarrolladoras a los perímetros. En mayo de 2014 se aprobó esta regla en la *Tercera Sesión de la Mesa de Evaluación y Recalificación de Reservas Territoriales* conformada por la CONAVI, SEDATU, INFONAVIT, FOVISSSTE y RUV. La regla de contigüidad establece que las reservas territoriales que se encuentren fuera de los Perímetros de Contención pueden integrarse a partir de sectores de 200 metros paralelos al PCU3.

Mapa 5. Perímetros de Contención Urbana para la ZMVM



Fuente: Edición propia a partir de: <http://renaret.conavi.gob.mx/pcus/Home/Map2015>. (Fecha de consulta 23 noviembre 2016).

Adicionalmente, como se puede observar en el ejemplo del mapa 5, el PCU3 es un buffer del PCU2. Es decir, a diferencia del PCU1 y el PCU2, que son trazados

desarrollo urbano y habitacional, con los siguientes criterios: 50% de urbanización, 50% de avance de obra de la vivienda, 30% de vivienda con DTU. (CONAVI, 2015: 24)

a partir de características específicas de la localización como el acceso al empleo, el PCU3 es una simple extrusión del perímetro adyacente. La regla de contigüidad ofrece la posibilidad de ampliar más este buffer. De esta manera, los perímetros dejan de ser de “contención”, ya que se pueden quebrantar o ampliar en cualquier dirección a partir del último buffer.

Sobre este proceso, es ilustrativo el señalamiento de la investigación de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (2014: 64): “SEDATU también ha tenido problemas al trabajar con el sector privado para fomentar la densidad, como quedó evidenciado en las dificultades que tuvo para negociar la implementación de los Perímetros de Contención Urbana”. En la “negociación” de los Perímetros de Contención Urbana entre la entidad estatal federal y las empresas desarrolladoras, los perímetros acabaron flexibilizándose a favor de estas últimas.

Con la delimitación de los Perímetros de Contención, el suelo que poseían las empresas desarrolladoras en los límites de la ciudad, especulando con la captación de rentas absolutas, perdería parte de su valor potencial al impedir su incorporación como suelo urbano. Sin embargo, al permitir su incorporación y flexibilizar la delimitación de los PCU, la institución que representa al Estado federal en materia de planeación urbana, la SEDATU, se utilizó como la instancia a través de la cual se expresaron y realizaron los intereses de los desarrolladores de viviendas.

Adicionalmente, con el estudio de la legislación que rige el funcionamiento de los distintos instrumentos (a nivel estatal y federal), observamos que el tema de la regulación de los precios del suelo y la constitución de reservas territoriales está ausente. Su referencia en los Perímetros de Contención Urbana, se centra únicamente en la valoración de las reservas territoriales de las empresas.

En este sentido reafirmamos, que evadir el tema del suelo y el establecimiento de reservas territoriales en la formulación de los instrumentos, demuestra que éstos no buscan modificar la condición estructural de supeditación de la construcción de viviendas al dispositivo mercantil que incrementa las ganancias para los desarrolladores de vivienda y los propietarios del suelo.

Opacidad en el uso de instrumentos

A través de los Sistemas de Actuación se impulsan proyectos de infraestructura y renovación de espacios de carácter colectivo, los cuales pueden generar beneficios para los propietarios de los terrenos que se ubican dentro de un polígono. En el momento de escribir este trabajo se encuentran operando los siguientes Sistemas de Actuación por Cooperación: Granadas (363 ha), Alameda-Reforma (317 ha), Doctores (250 ha), Tacubaya (140 ha), Distrito San Pablo (100 ha) y La Mexicana (40 ha) (SEDUVI, 2017). La delimitación de estos sistemas en el territorio abarca en conjunto una superficie de 1,210 hectáreas.

Su capacidad para modificar los usos de suelo y la densidad de edificación, se hace explícita desde el marco normativo y jurídico que les da sustento. Tomando como referencia el documento de constitución del SAC Granadas, en el inciso cuarto se menciona que la SEDUVI, en los polígonos de actuación constituidos dentro de este SAC, puede llevar a cabo las siguientes acciones:

[...] relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el ámbito de aplicación señalado, para generar una nueva división, así como para incorporar la constitución de polígonos de actuación, en los cuales se determinarán los lineamientos específicos en términos de área libre, niveles de construcción, superficie máxima de construcción permitida, así como las condiciones y restricciones dentro del proyecto urbano (SEDUVI, 2015: 20).

En pocas palabras: se pueden hacer muchas modificaciones dentro de los polígonos que se constituyen dentro de un SAC. Modificar usos del suelo, transferir potencialidades e incorporar polígonos de actuación dentro del mismo polígono de actuación, con lineamientos específicos que pueden modificar a su vez el porcentaje de área libre y niveles de construcción.

Adicionalmente, como lo establece el inciso octavo del mismo documento, para la administración de los recursos manejados en el SAC se constituye un fideicomiso “con la finalidad de dar transparencia al funcionamiento del Sistema de

Actuación por Cooperación, así como de los recursos que se generen por la instrumentación de los polígonos que lo integren” (SEDUVI, 2015: 21). No obstante, a partir del estudio del funcionamiento de cada uno de los SAC, se encontraron referencias a la creación de fideicomisos para cada uno de los Sistemas. Por lo tanto, se entiende que el fideicomiso que el RLDUDF determina como administrador general, se subdivide en fideicomisos privados para cada SAC. No obstante, esto es una suposición, ya que en el marco jurídico y normativo que da sustento a los Instrumentos de Desarrollo Urbano y el (los) fideicomiso(s), no se especifica su funcionamiento interno ni la forma en que se relacionan entre sí, mucho menos la forma de administración de los recursos.

El uso de instrumentos como los Polígonos de Actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación, obtiene su justificación a partir de la captación de recursos que posteriormente serían utilizados para incentivar un desarrollo urbano sustentable. Con los recursos obtenidos se conseguiría el mejoramiento de las condiciones de los habitantes de la ciudad. Es por esto que resulta indispensable conocer el funcionamiento del (los) fideicomiso(s).

En la Solicitud de Acceso a la Información con número de registro 023, presentada a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), se requirió una copia del contrato y acta constitutiva del Fideicomiso Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano. Ante esta solicitud, la Secretaría respondió: “Debido a que el Fideicomiso Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano es de carácter estrictamente privado y por tanto se rige por las leyes civiles, nos encontramos jurídicamente imposibilitados para acceder a esta petición” (INFODF, 2006: 1). El solicitante, a partir de esta respuesta interpuso un recurso de revisión ante el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF). Este instituto solicitó un informe de ley a la SEDUVI, la cual, a través del oficio DEA/361/06 señaló: “al no existir una relación contractual con el Fideicomiso y en virtud de tener éste el carácter estrictamente privado, sin que se aporten al mismo recursos públicos, esta dependencia se encuentra imposibilitada para entregar la información solicitada” (INFODF, 2006: 6). De esta

manera la SEDUVI reafirmaba que el Fideicomiso es privado y no recibe recursos públicos.

No obstante, al tener acceso al contrato y acta constitutiva del Fideicomiso de Potencialidades, el INFODF decretó que: uno de los fideicomisario era el Gobierno del Distrito Federal, que el mismo fue constituido con base en un acuerdo expedido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, que el Fideicomiso aparecía en el *Listado de Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal* y que se preveía que el mismo recibiera aportaciones de personas morales de carácter público (INFODF, 2006). Además señaló que en la cláusula novena del Convenio de Sustitución Fiduciaria del Fideicomiso:

Se consigna que el licenciado Juan Manuel Hermida Escobedo, actualmente Director Ejecutivo de Administración de la SEDUVI, era al menos hasta la fecha de suscripción de este convenio, el Coordinador Técnico del Fideicomiso en comento, funcionario al cual el fiduciario sustituto otorgaría un poder limitado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, así como actos de administración en materia laboral, con lo cual queda acreditada la vinculación entre la dependencia y la entidad paraestatal mencionadas (INFODF, 2006: 7).

Finalmente, el INFODF decretó que debían entregarse las copias del contrato y acta constitutiva del Fideicomiso de Potencialidades y que “las autoridades responsables actuaron de manera irregular al negar la información al hoy recurrente” (INFODF, 2006: 9). Con “las autoridades responsables” se referían a la SEDUVI.

En el intento por conocer la forma en que se redistribuyen los beneficios obtenidos a partir de la autorización de modificación de usos de suelo, transferencia de potencialidad, aumento de niveles de construcción permitidos, etcétera; nos encontramos con un problema estructural. Las instituciones del Estado que promueven la modificación en la planeación urbana y los instrumentos de desarrollo, tienen un manejo opaco de los mismos. Con el ejemplo recién utilizado se hace evidente esta situación, la institución encargada del desarrollo urbano y la vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI), atribuía la operación del Fideicomiso de Transferencias al sector privado.

Este manejo opaco se corroboró con la entrevista realizada a Francisco Alejandro García Robles, actual encargado de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la SEDUVI. Cuando se le preguntó a este funcionario de la SEDUVI: ¿Quién administra este fideicomiso?, su respuesta fue la siguiente: “Es un fideicomiso privado, fue el único instrumento legal para administrar los recursos, amparado en las leyes propias de un fideicomiso, fue el único instrumento que tenemos nosotros para poder administrar los recursos y llevarlos a cabo” (Francisco Alejandro García Robles, Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, SEDUVI; entrevistado el 15 de junio de 2017). Ante esta respuesta contradictoria se le preguntó entonces: ¿cuál es el área dentro de la SEDUVI que administra el fideicomiso?, su respuesta fue:

Hay un área que pertenece a la Dirección de Instrumentos que lleva eso, propiamente no sé quién es porque no es mi función propia ver los recursos, lo que a mí me atañe es dictaminar proyectos y no saber en qué se va a gastar o no, se dictaminan en comités (Francisco Alejandro García Robles, Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, SEDUVI; entrevistado el 15 de junio de 2017).

Esta respuesta resulta inquietante, pues además de haber señalado con anterioridad que el fideicomiso es privado, este funcionario además señaló que dentro de las oficinas que él dirige existe un área encargada del fideicomiso, pero que él desconoce su funcionamiento. En caso de que este funcionario estuviera equivocado y que dicha área perteneciera a otra dirección, sigue siendo alarmante que el encargado de la Dirección de Instrumentos de Desarrollo Urbano de la SEDUVI desconozca el funcionamiento real del fideicomiso.

Cuando realizamos la misma pregunta: ¿Cuál es el área dentro de la SEDUVI que administra el fideicomiso?, a otra funcionaria de la SEDUVI, en este caso a la Directora General de Gestión, Vinculación y Asuntos Jurídicos Normativos de la Autoridad del Espacio Público (AEP)⁴⁰, Gabriela Quiroga García, su respuesta

⁴⁰ “La Autoridad del Espacio Público es el área estratégica de planeación, diseño y desarrollo del espacio público de la Ciudad de México. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México” (<http://aep.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>, fecha de consulta 18 de junio de 2017)

fue: “Buena pregunta, no tengo la menor idea. Yo lo único que sé es que hay un área en el piso 10, que se trató de armar, que era un área como de proyectos estratégicos” (Gabriela Quiroga García, Directora General de Gestión, Vinculación y Asuntos Jurídicos Normativos, SEDUVI; entrevistada el 13 de junio de 2017). Esta situación, donde los funcionarios tienen noción de la existencia en el mismo edificio, de un área que administra el fideicomiso, pero que no conocen realmente, refuerza el señalamiento sobre un problema estructural en el manejo del fideicomiso. La situación en la que nos encontramos en las oficinas de la SEDUVI al tratar de esclarecer el funcionamiento del fideicomiso, se asemeja a aquella pesadilla experimentada por Josef K. en *El proceso*.

Una situación similar se advirtió líneas arriba se trató de definir qué predios pueden ser emisores de potencial y qué predios receptores. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) señala que las áreas emisoras y receptoras de transferencia se definirán en los programas, únicamente hace mención sobre la posibilidad que tienen las áreas de conservación patrimonial de ser emisoras y receptoras de potencialidad. Sin embargo, el Reglamento de la LDUDF contradice a la misma LDUDF, en este Reglamento se establece que las Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación, únicamente pueden ser emisoras de potencial.

La ambigüedad en la forma de operación del Sistema de Transferencia de Potencialidades se refleja también en el desconocimiento que tienen los desarrolladores sobre este instrumento. Mientras uno de los desarrolladores se refirió simplemente a este sistema como “la potencialización en el Gobierno del Distrito Federal es comprar aire” (Desarrollador entrevistado el 27 de febrero de 2017); en cambio, otro desarrollador entrevistado se refirió a este sistema de la siguiente manera:

No nos hemos metido a ver cómo opera y cuál sería por ejemplo el emisor, y cómo habría que entrarle con el emisor. Por supuesto que si entramos con el emisor, tendríamos que ver que pudiera ser un emisor designado por el propio gobierno, no tener que buscar a ver quién tiene un predio, ver si es emisor, si está de acuerdo (Desarrollador entrevistado el 28 de abril de 2016).

De esta manera, se hace evidente su desconocimiento sobre la forma de operación de este sistema, ya que el desarrollador pensaba que los emisores eran los propietarios de terrenos que podían decidir vender o no el potencial, y que esta transacción podía ser mediada por el gobierno.

Asimismo, al revisar los acuerdos a través de los cuales se constituyeron los distintos SAC, se encontraron diferencias significativas con relación al manejo de las “potencialidades” transferidas. Mientras en el inciso octavo del documento de constitución del primer SAC que opera en la ciudad: el SAC Granadas (24 de abril del 2015), se hace referencia a la integración de un Fideicomiso Privado para “dar transparencia al funcionamiento del Sistema de Actuación por Cooperación” (SEDUVI, 2015: 21); en el documento de constitución del último SAC en funcionamiento: el SAC Alameda-Reforma (31 de mayo del 2016), se hace referencia a la creación de una “Bolsa de Usos del Suelo e Intensidad de Construcción” con el objetivo de “transparentar el manejo de los Usos del Suelo e Intensidad de Construcción” (SEDUVI, 2016: 7-8). De esta manera se decreta la transferencia y administración no sólo de potencialidades (que en este documento denominan ahora como *intensidad de construcción*), sino también de usos del suelo. Esto se realiza a través de un organismo denominado “Bolsa de Usos del Suelo”.

La exposición anterior nos da las bases para justificar la caracterización de *opacidad* en el uso de los Instrumentos de Fomento (Polígonos de Actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación). Esto representa un problema estructural, ya que parte de la justificación de su uso se sostiene en que los recursos obtenidos de su operación serían utilizados para mejorar las condiciones de los habitantes de la ciudad, sin embargo, se desconoce cómo se utilizan realmente los mismos.

Instrumentos y rentas del suelo

La incorporación de la dimensión territorial en el análisis de las políticas habitacionales, se ha realizado a partir del estudio de la operación de los

Instrumentos de Desarrollo Urbano y su incidencia en la captación de las rentas del suelo. Este ejercicio responde al señalamiento de Coulomb sobre el escaso abordaje, a nivel político y académico, del vínculo existente entre “la normatividad impuesta por los planos de usos del suelo, la densidad del uso habitacional y los precios del suelo” (Coulomb, 2013: 602). Abordar estas tres variables, señala el autor, permitiría entender la importancia de las rentas del suelo en la estructura habitacional segregada de las ciudades. La evolución y ritmo de ocupación del suelo urbano depende tanto de las políticas urbanas y habitacionales, como de las formas de producción del espacio habitable y la captación de las rentas del suelo.

Al retomar el análisis llevado a cabo a lo largo de este trabajo, se desarrolla en el cuadro 3 un esquema que busca representar de forma sintética el vínculo existente entre estas tres variables. Específicamente, dichas variables se abordan desde: a) la caracterización de los instrumentos de desarrollo urbano; b) su forma de operación, y c) su influencia en la captación de las rentas del suelo.

Es necesario aclarar que la descripción en este esquema sobre la forma de afectación en la captación de rentas a partir de la operación de los instrumentos, es presentada únicamente como una serie de indicios generales. La captación de rentas del suelo urbano y su vinculación con la planeación no es simple. En cada lote urbano existe una imbricación de rentas donde la Renta Absoluta Urbana es el nivel mínimo a partir del cual se genera una combinación adicional de rentas primarias y secundarias. En esta imbricación, los instrumentos de desarrollo urbano influyen en la medida en que regulan o fomentan la operación del mecanismo mercantil de captación de rentas. Por ejemplo: en el caso de la Renta Primaria Diferencial tipo 2, esta influencia se presenta cuando se limita o, por el contrario, se incentiva la ampliación del rango de Edificabilidad Económica.

En el esquema se muestra la forma en que los instrumentos pueden influir en tres modalidades de renta. Nos enfocamos en la Renta Absoluta Urbana, la Renta Primaria Diferencial tipo 2 y la Renta de Monopolio de Segregación, ya que son éstas las que tienen una mayor repercusión en el proceso de redensificación de las ciudades.

Cuadro 3.
Relación entre instrumentos y rentas del suelo

| Uso de instrumentos: | De regulación | De fomento |
|-----------------------------------|---|--|
| Forma de operación: | Rígida | Flexible |
| Demarcación en territorio: | Definida | Indefinida: "flotando" |
| Renta Absoluta Urbana | <ul style="list-style-type: none"> • Existente en todos los predios urbanos. • Incrementa en la periferia a partir de la provisión, o expectativa de provisión, de infraestructura. • Puede incrementar a partir de la retención de tierras por parte de propietarios. | <ul style="list-style-type: none"> • Base mínima de captación que se garantiza a partir de la orientación de la inversión en áreas específicas que tienen, o pueden tener, una connotación positiva. |
| Renta Primaria Diferencial tipo 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Captación restringida a partir del establecimiento de la nomenclatura en la Zonificación Secundaria dentro de los planes de desarrollo urbano. | <ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a incrementar a partir de la ampliación del rango máximo de edificabilidad económica. • Incremento a partir de aprovechamiento de infraestructura y espacios de carácter colectivo existentes en áreas centrales. |
| Renta de Monopolio de Segregación | <ul style="list-style-type: none"> • Presente en lugares específicos que poseen una connotación socialmente positiva. • Incremento gradual a partir de los ingresos relativos de cada capa social. | <ul style="list-style-type: none"> • Incrementa a partir de enfatizar el efecto de pertenencia social en áreas específicas de la ciudad. • Aprovechamiento y exaltación de la carga de significación en lugares específicos. |

Fuente: Elaboración propia

Se omiten de este esquema la influencia de otras rentas como la Renta Diferencial de Comercio y la Renta Diferencial de Monopolio Industrial. También se omite la Renta Primaria Diferencial tipo 1, la cual se origina a partir de las diferencias en la constructibilidad y localización de las viviendas en el proceso de producción. Al comparar la importancia de esta modalidad de renta con su análoga en el suelo rural, el propio Jaramillo (2009: 131) establece que: “a pesar de que su operación en el nivel microeconómico es inobjetable, habría que decir que en término globales su papel es bastante más modesto que el de fertilidad en la

agricultura”. En el caso del suelo urbano, las afectaciones de las condiciones geológicas en los costos de producción son relativamente menores, las mismas pueden representar más bien “desviaciones, en uno u otro sentido, de costos predominantes de producción correspondientes a condiciones geológicas medias” (Jaramillo, 2009: 132).

Finalmente, el vínculo de la redensificación con la captación de rentas y la normatividad, se puede explicar de la siguiente manera: La normatividad establece restricciones al proceso de redensificación cuando limita la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2; esto se consigue únicamente cuando la zonificación secundaria establece un número de niveles permitidos inferior al que arroja el rango máximo de Edificabilidad Económica en el mercado.

Por otro lado, la redensificación que se apoya de los Instrumentos de Fomento (tales como los Polígonos de Actuación, la Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación) tiene por objetivo garantizar al capital inmobiliario una mayor captación de rentas del suelo; esto se realiza a través de proyectos de renovación en áreas o polígonos centrales. En estas áreas se pueden obtener mayores precios de mercado y elevar el rango máximo de Edificabilidad Económica a partir del aprovechamiento y exaltación, no sólo de las redes de infraestructura y espacios de carácter colectivo existentes, sino también de la connotación positiva y la carga de significación de algunos lugares. La exaltación planificada tiende simultáneamente a enfatizar el efecto de pertenencia social e incrementar los precios de mercado de las viviendas, proceso que provoca el desplazamiento de los sectores que no pueden cubrir dicho incremento.

Los Instrumentos de Fomento utilizados en este proceso, se orientan hacia la flexibilización de aquellos que determinan los usos del suelo y densidades de construcción permitidas. Estos instrumentos se mantienen “flotando”, es decir, no se refieren a una demarcación territorial específica. Así, la modificación de los usos del suelo y la densidad de edificación pasa a depender de las decisiones de los propietarios del suelo y los desarrolladores de vivienda.

Discurso sobre la ciudad compacta

Para distinguir las características del *neoliberalismo realmente existente* como proponen Theodore et al. (2009), se ha señalado la importancia de los escenarios regulatorios heredados en la planeación urbana en México. Dicho escenario regulatorio se relaciona con la planeación indicativa —que alcanzó su institucionalización entre las décadas de 1970 y 1980— la cual establece restricciones al proceso de captación de rentas del suelo a través de la zonificación secundaria. En este marco, la desregulación promovida por el modelo neoliberal ha buscado desprenderse de esta *dependencia de la trayectoria* y flexibilizar los instrumentos de planeación para que, a través de la ejecución de proyectos puntuales con objetivos a corto plazo, se puedan obtener mayores precios de mercado.

La intervención estatal en este ámbito se orienta hacia la facilitación y respaldo en la modificación de los usos del suelo y el incremento de la densidad de edificación. El efecto que este proceso tiene en la captación de rentas del suelo, es el tránsito de una forma de captación inicial orientada hacia la obtención de la Renta Absoluta Urbana en la periferia de la ciudades (incrementada con la acción estatal), hacia un incremento en la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2 y la Renta de Monopolio de Segregación en zonas específicas de la ciudad.

Esta transformación en la forma de captación de rentas constituye una reorganización del mercado inmobiliario habitacional en su conjunto, llevada a cabo a través de la implementación de una política habitacional que, bajo el discurso de la *sustentabilidad*, pretende modificar el patrón de ocupación de suelo existente por un modelo de ciudad denominado ciudad compacta.

El papel del Estado en el ámbito de la política urbana en su concepción amplia⁴¹, no puede reducirse a la figura encargada de la planeación racional en beneficio del interés general o comunitario. Se trata, más bien, de un proceso social

⁴¹ Se retoma la concepción de Pradilla (2009) de *política urbana* como “todas aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades”.

de carácter general que, atravesado por contradicciones y relaciones de fuerza entre clases sociales, ante un escenario de crisis, persigue mantener las condiciones que resultan favorables para la clase dominante.

La concepción de Lefebvre sobre la función del Estado reposa en que este “ha reflejado siempre la estructura de clases y la dominación de una clase en la sociedad que gobernaba. Además, sólo reflejaba la dominación de una clase cuando ésta encontraba dificultades, obstáculos.” (Lefebvre, 1958: 95). No obstante, el Estado debe *parecer* independiente y autónomo en su funcionamiento. Esto se consigue cuando la clase dominante no sólo utiliza el poder del Estado en su propio interés de clase, sino que también consigue que sus ideas sean las ideas dominantes y de esta manera logra sostener que sus acciones se efectúan para el bien de todos (Marx y Engels, [1932] 1974).

Ahora bien, para que estas ideas logren reflejar que las acciones de la clase dominante se efectúan en beneficio del interés general “tienen que presentarse como idealizaciones abstractas, como verdades universales para todos los tiempos” (Harvey, 2007: 289). Es así como la ciudad compacta es presentada por el Estado como un modelo de ciudad ideal que, bajo el discurso de la sustentabilidad, intenta sostener que su implementación se efectúa para el bien de todos y de esta manera busca desprenderse de cualquier vínculo relacionado con las contradicciones de los intereses de las clases sociales. Como señala Coulomb, los distintos conceptos de ciudad “se entremezclan con los de 'ciudad compacta, densificación, ciudad en altura', para articular un discurso único en torno a una estructura urbana alternativa, en pro de la sustentabilidad urbana” (Coulomb, 2013: 598). No fue por azar que el discurso de la sustentabilidad en la nueva Política Nacional de Vivienda haya aparecido cuando las desarrolladoras presentaban problemas para comercializar las viviendas construidas en la periferia.

Conclusiones

Principales hallazgos y reflexiones finales

En esta investigación se planteó como objetivo general analizar el vínculo existente entre las transformaciones territoriales, las políticas habitacionales y la producción de vivienda en México; esto a partir del contexto de crisis en que se encontraba este sector en el año 2013. En este sentido, cada una de las tres dimensiones permitió distinguir múltiples aspectos de la misma problemática, los cuales al abordarse como aspectos complementarios, ofrecieron un panorama general sobre el proceso de reestructuración del sector de la producción habitacional.

En primer lugar se sistematizó un marco conceptual que sirvió a lo largo de todo el trabajo como herramienta para abordar el problema de la producción de vivienda y su relación con las transformaciones territoriales. Se realizó entonces el análisis y sistematización de las formas de producción de vivienda, las fases de este proceso y su articulación con el suelo. Asimismo, el análisis de las tesis centrales de la Teoría General de la Renta de la Tierra, posibilitó la caracterización de los actores que participan en la apropiación de las sobreganancias que se obtienen a partir de las propiedades del suelo. Se argumentó que las relaciones sociales determinadas por el poder de monopolio de la clase dominante y su acceso a las distintas rentas del suelo, son las que establecen la distribución de las viviendas en el suelo urbano y la posibilidad de elección de los usuarios dentro de dicha distribución.

Una vez delimitadas conceptualmente las dimensiones de análisis, se contextualizó temporalmente el trabajo en el momento precedente a la crisis del sector; es decir, en el periodo 2000-2012, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) presidía el gobierno federal. El análisis de la producción de vivienda durante este periodo permitió comprender el funcionamiento del mecanismo utilizado por las empresas para incrementar sus ganancias. Dicho mecanismo se basó en la construcción de viviendas siguiendo un modelo de ocupación del suelo de tipo horizontal-periférico, orientado hacia la captación de Rentas Absolutas Urbanas, producto de la incorporación de suelo rural a la ciudad.

Las ganancias de las empresas desarrolladoras de vivienda que siguieron este modelo de ocupación fueron respaldadas por el Estado a través de la dotación de infraestructura en la periferia de las ciudades. Adicionalmente, en este periodo el Estado impulsó el otorgamiento de fondos y garantías a intermediarios financieros (Sofoles, Sofomes), para que pudieran obtener créditos y colocar certificados bursátiles en el mercado de valores. Este respaldo repercutió a su vez en el incremento de créditos otorgados por las entidades financieras para la adquisición y mejoramiento de viviendas: en tan sólo 10 años, las entidades financieras triplicaron su inversión en el sector, pasando de invertir un monto de 38 mil 543 millones de pesos en 2004 a 141 mil 41 millones de pesos en 2014. Por si fuera poco, los Organismos Nacionales de Vivienda también incrementaron el otorgamiento de hipotecas: pasaron de financiar un promedio anual de 101,000 hipotecas para la adquisición de viviendas en la década de 1990 a 344,000 hipotecas en la década del 2000.

Las ansias de los desarrolladores por incrementar sus ganancias y el respaldo del Estado en este proceso, provocaron una sobreproducción de viviendas en la periferia de las ciudades. Debido a su lejanía de los centros de trabajo y educación, y al no tener en cuenta los valores de uso proporcionados por la ciudad, las viviendas no volvieron al circuito del consumo inmediato y por lo tanto el capital invertido no cerró el ciclo de rotación de capital. Ante esta situación, la propiedad de la mercancía-vivienda que se refiere a su sujeción al suelo durante toda su vida útil, ha producido un entorno construido secuencialmente en largas extensiones de tierra

que soportan viviendas deshabitadas en los márgenes de la ciudad. Que es en donde se encuentran las tierras más baratas y donde las grandes empresas desarrolladoras poseen sus reservas territoriales.

Tomando en cuenta la diferencia que en la proporción del PIB ocupa la producción de viviendas de cada país; se realizó una comparación entre la ampliación del mercado inmobiliario de Estados Unidos: que provocó la crisis de las hipotecas *subprime*, y la ampliación del mercado inmobiliario en México: que devino en la crisis de las principales empresas desarrolladoras de vivienda. Esta comparación sirvió para identificar que, a diferencia del mercado inmobiliario estadounidense, en donde existió una insuficiencia de creación de valor (exceso de capital ficticio); en el caso mexicano los flujos de capital volvieron al terreno de la producción (a través de la construcción de viviendas) pero, no concluyeron la fase de consumo (viviendas nuevas deshabitadas).

A partir de la caracterización del modelo de producción de vivienda utilizado por las empresas que entraron en crisis en el 2013, surgió la pregunta: ¿Cuál es el papel que ha adoptado el Estado con relación al sector de la construcción de vivienda y la planeación urbana? Se comenzó por analizar la política habitacional implementada por el gobierno federal bajo este escenario de crisis. Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la presidencia del país, se implementó una nueva Política Nacional de Vivienda que pretende sustituir el modelo de producción recién caracterizado, por un modelo de ciudad compacta. Modelo de ciudad que se alinea a las políticas urbanas promovidas por organismos internacionales como la OCDE, los cuales promueven la liberalización del ordenamiento territorial en beneficio de la productividad empresarial. A pesar del alineamiento explícito de la política habitacional federal a dichas directrices, el papel del Estado se expuso en distintos medios de manera que se proporcionó una imagen en donde éste se encontraba interesado por regular o dirigir el proceso de producción de viviendas, en favor de un crecimiento urbano sustentable, acorde con las necesidades de la población.

Para profundizar en el estudio de este modelo de ciudad, se realizó un primer acercamiento a partir del análisis de las ventajas y desventajas que implica su

impulso desde la perspectiva arquitectónica y urbanista. Si bien la redensificación de las ciudades debe acompañarse de la canalización de importantes flujos de capital para el mejoramiento y ampliación de la capacidad de los sistemas de transporte público, así como de la implementación de mecanismos para volver asequible la vivienda de los trabajadores cercana a sus lugares de empleo; este proceso representa importantes ventajas en la disminución de los impactos negativos en la contaminación del aire, consumo de energía, tiempos de desplazamiento, reducción de las emisiones de los combustibles fósiles, el aprovechamiento de los servicios e infraestructuras urbanas ya consolidadas en la ciudad, un mejor uso de los recursos naturales y la creación de sistemas adecuados para el reciclaje y tratamiento de residuos sólidos y líquidos, así como la restricción de los usos urbanos en áreas de riesgos naturales que requieren preservación.

Al contrastar estas ventajas-desventajas, y retomando las propuestas de Rogers (2008) y Lynch (1960), se pudo constatar que la implementación del modelo de Ciudad Compacta debe considerar estos matices y, apoyándose del diseño, retomar el concepto de usos mixtos en las edificaciones con el objetivo de aprovechar los espacios de carácter colectivo; variar la altura de los edificios para aprovechar la luz del día y vivificar la apariencia de los conjuntos de edificios densos; crear nodos/barrios metropolitanos que concentren equipamientos educativos, de salud, culturales y recreativos, integrados a zonas comerciales, de oficinas y espacios verdes; y finalmente, comunicar estos nodos mediante sistemas cerrados o abiertos de transporte público. Lo anterior, representaría un encuentro entre el sector académico que coincide con la necesidad de fomentar políticas habitacionales orientadas hacia la redensificación y el diseño urbano-arquitectónico, con implicaciones ambientales y sociales que podrían beneficiar a la población de las ciudades. Desde esta perspectiva, podemos anotar una visión integral del problema que contrasta el modelo de ciudad compacta con el modelo de ciudad horizontal-periférica.

Los hábitos de pensamiento abstracto, que vinculan los modelos de ciudad con modelos ideales, puros o naturales, que representan un fin en sí mismos, deben por lo tanto contrastarse con el uso de instrumentos o mecanismos que afronten los

incrementos en el valor del suelo y su repercusión en la fijación de los costos de las viviendas, y propuestas de diseño específicas, como las ya mencionadas, que incidan efectivamente en la mejoría de las condiciones ambientales y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. Es en este sentido que el trabajo interdisciplinario que incorpora la visión de arquitectos, urbanistas, sociólogos, economistas, geógrafos, ambientalistas, paisajistas, historiadores, planificadores territoriales, antropólogos, demógrafos, etcétera, se vuelve indispensable. Actualmente existen ejemplos donde este trabajo integral, que ha buscado implementar políticas orientadas hacia la redensificación considerando el tema del suelo y la organización en núcleos/barrios conectados a través de sistemas de transporte público, que pueden ser retomados. Tal es el caso del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998, que constituyó el antecedente del Bando 2.

En este sentido, en el trabajo se realizó un segundo acercamiento al análisis de las políticas de redensificación a partir del análisis de los resultados del Bando 2. Al estudiar esta política urbana tomando en cuenta la cantidad de viviendas construidas, se constató la modificación de la morfología de las delegaciones centrales: se estimuló la construcción de vivienda vertical y en este sentido se densificó el principal núcleo urbano de la ciudad. No obstante, al calcular la diferencia en las tasas de incremento de población de las delegaciones centrales entre 2000 y 2010, se observó que éstas no presentaron un incremento significativo.

Posteriormente, al tomar en cuenta la clase social a la que se dirigió la construcción y mejoramiento de viviendas, se constató una diferencia entre las viviendas producidas por el sector privado y aquellas producidas por el INVI. A partir de la adopción de un esquema de *promoción pública directa*, el INVI logró facilitar la adquisición de viviendas para los sectores de escasos recursos en las zonas centrales de la ciudad. Si bien otros mecanismos acompañaron este proceso, aquí se subrayó la importancia que tuvo la adquisición de suelo por parte de este instituto. La compra directa de suelo y la expropiación, fueron mecanismos que favorecieron la reducción del costo final de las viviendas.

Por otro lado, las viviendas construidas por los desarrolladores privados se dirigieron al mercado de los sectores que pudieron pagar el incremento del costo del suelo: las clases medias y altas. A través de la utilización de la Norma 26 por parte de este sector, se obtuvo la condonación de impuestos, el incremento del número de niveles permitidos y la reducción del porcentaje de área libre en los desarrollos, todo esto sin respetar el precio final de las viviendas a comercializar. Por lo que es indispensable reflexionar sobre la constatación de la inexistencia del tema del suelo en las políticas habitacionales implementadas en nuestro país surgió otro cuestionamiento: ¿Cuáles son entonces y cómo funcionan las herramientas en las que se apoya el Estado para incidir en los procesos de transformación territorial?

Disminuir la escala de análisis hasta el estudio de los Instrumentos de Desarrollo Urbano, no sólo permitió esclarecer el papel que tienen estas herramientas dentro del sistema de planeación urbana y su incidencia en la modificación de los usos del suelo y densidades permitidas. Adicionalmente, su estudio permitió observar el proceso de *flexibilización* que acompaña su operación.

La normatividad urbana representa un obstáculo cuando impone controles al libre funcionamiento del mercado inmobiliario. Los instrumentos que establecen límites a la modificación de los usos del suelo y las densidades de construcción permitidas, son sustituidos por instrumentos que se mantienen “flotando”, es decir, no se refieren a una demarcación territorial específica. Así, la modificación de los usos del suelo y la densidad de edificación pasa a depender de las decisiones de los propietarios del suelo y los desarrolladores de vivienda.

En el intento por conocer la forma en que se redistribuyen los beneficios obtenidos a partir de la autorización de modificación de usos de suelo, transferencia de potencialidad, aumento de niveles de construcción permitidos, etcétera; se hizo el señalamiento de un problema estructural. Las instituciones del Estado que promueven la modificación en la planeación urbana y los Instrumentos de Desarrollo, tienen un manejo opaco de los mismos. Esto se demostró con la atribución de la operación del Fideicomiso de Transferencias al sector privado, así como en las contradicciones existentes en el marco jurídico que define qué predios pueden ser emisores de potencial y qué predios receptores.

Finalmente, uno de los principales resultados obtenidos en este trabajo es la elaboración de un esquema que busca presentar de forma sintetizada el vínculo existe entre las tres variables planteadas en el objetivo general (ver cuadro 3). En él se presentan indicios generales a partir de los cuales se pueden relacionar: el proceso de redensificación, la captación de rentas del suelo y la forma de operación de los Instrumentos de Desarrollo Urbano.

Utilizando este esquema como referencia se puede concluir que la implementación de políticas habitacionales que promueven la redensificación, como es la ciudad compacta, al seguir los preceptos de organismos internacionales como la OCDE, reorientan la acción Estatal hacia el otorgamiento de certeza en las inversiones de los desarrolladores de vivienda. Esto se consigue a través de grandes proyectos de regeneración urbana descritos como proyectos de “redesarrollo”. Éstos transmiten recursos públicos a las empresas desarrolladoras mediante el aprovechamiento y exaltación no sólo de las redes de infraestructura y espacios de carácter colectivo existentes, sino también de la connotación positiva y la carga de significación de algunos lugares. El redesarrollo constituye entonces un mecanismo que garantiza a las inversiones de los desarrolladores la captación de Rentas Absolutas Urbanas y un incremento en la captación de Rentas Primarias Diferenciales tipo 2. Este es el papel que ha adoptado el Estado con relación al sector de la construcción de vivienda y la planeación urbana a partir de la crisis del mercado inmobiliario habitacional en 2013.

Las herramientas que utiliza el Estado para incidir en los procesos de transformación territorial son los Perímetros de Contención Urbana (PCU) a nivel federal y los distintos Instrumentos de Fomento a nivel local. Éstas se convierten en herramientas a través de las cuales se busca reorganizar el funcionamiento del mercado, en este sentido se constituyen como *mecanismos complementarios* para el desplazamiento de las crisis económicas. La delimitación de los PCU lo que busca es el control de la reorganización del consumo. Los desarrolladores, al seguir un modelo de producción con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica, se encontraron con dificultades para comercializar la gran cantidad de viviendas construidas debido a su ubicación apartada de los núcleos urbanos. La

sobreproducción de viviendas en estas áreas devino en un elevado porcentaje de viviendas deshabitadas que no volvieron al terreno del consumo. Ante esta situación, el Estado busca regular la anarquía destructiva de los propios desarrolladores y a través de la ciudad compacta, presentada como un modelo de ciudad ideal, reorientar el funcionamiento del mercado de vivienda para preservar el bien del capital en su conjunto.

Sin embargo, el proceso de redensificación que se impulsa a través del modelo ideal de ciudad compacta, es también un escenario potencial de enfrentamiento. Esto se debe a la transferencia de renta del capital en su conjunto hacia los propietarios del suelo. Esta transferencia de renta puede además ser considerada como un *límite económico* en el libre desenvolvimiento del mercado inmobiliario habitacional.

El incremento de la *intensidad de aplicación de capital sobre la tierra* en áreas específicas de la ciudad, tiende a elevar el rango máximo de Edificabilidad Económica a partir de un incremento en los precios de mercado de las viviendas. El sobreprecio pagado por la localización específica de las viviendas genera una sobreganancia apropiada por los propietarios del suelo como Renta Primaria Diferencial tipo 2 (RPDt2). Las clases sociales que habitan en estas áreas centrales de la ciudad y no pueden cubrir este incremento terminan siendo desplazadas. Asimismo, las clases que no cuenten con el capital necesario para pagar este sobreprecio, no podrán acceder a estas áreas de la ciudad. En consecuencia, la posibilidad de habitar en la ciudad compacta es determinada por la condición de clase y el poder económico.

Para la clase trabajadora, bajo un modo de producción capitalista, la vivienda se encuentra ligada a la reproducción de la fuerza de trabajo y consumo de plusvalía; por lo tanto, el monto que paga por ella debería estar incluido en el salario que recibe. Aquellos trabajadores que logran acceder a la ciudad compacta, ya sea mediante la compra de una vivienda adquiriendo un crédito hipotecario o a través del pago periódico del alquiler, deben desprender de su salario una suma más elevada como consecuencia del sobreprecio de las viviendas que se ubican en esta localización específica. Aquellos trabajadores que no logren habitar en la

ciudad compacta pero que trabajen en ella; dependiendo de su localización en la ciudad, deberán alargar su jornada laboral en función del aumento de tiempo en el traslado de su casa al trabajo, además deberán desprender de su salario el incremento en el pago de dicho traslado.

El alza en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo a partir del sobreprecio que implica habitar o trabajar en la ciudad compacta y su repercusión en la fijación del salario, puede provocar enfrentamientos entre los capitalistas en su conjunto y los propietarios del suelo urbano. En la medida en que se fije el salario de los trabajadores tomando en cuenta el incremento del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, se produce una transferencia en forma de renta por parte del capital en su conjunto hacia los propietarios del suelo urbano. Estas son algunas de las contradicciones y relaciones de fuerza entre clases sociales que se disimulan detrás del modelo ideal de ciudad compacta.

Futuras líneas de investigación

En el desarrollo de esta investigación fueron surgiendo interrogantes que no habían sido contempladas originalmente, por lo cual se requiere su abordaje en futuros procesos de investigación. Al abordar en el capítulo 2 el impulso a la bursatilización del mercado hipotecario durante el periodo 2000-2010, se hizo mención del otorgamiento, por parte del gobierno federal, de fondos y garantías a los intermediarios financieros como las Sofoles y las Sofomes. Fondeo que permitió incrementar el número de créditos otorgados por las entidades financieras para la adquisición de viviendas. La presentación a la que se hizo alusión en este trabajo, del entonces Secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero Arroyo, en el *Mexican Housing Day*, tenía por objetivo precisamente atraer inversiones extranjeras para la compra de títulos respaldados por hipotecas. Sin embargo, la crisis de las empresas desarrolladoras contribuyó a frenar este proceso de bursatilización. Es necesario retomar el estudio de este tema si se tienen en cuenta las recientes acciones orientadas a reforzar el papel de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en el otorgamiento (de nuevo) de garantías a los intermediarios financieros.

Existen investigaciones recientes sobre la bursatilización del mercado hipotecario en México derivadas del interés en el tema por parte de partidos políticos (ver Pizarro, 2015. Investigación realizada para la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. conformada por miembros del Partido Acción Nacional), e investigaciones realizadas para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2012) o para el Fondo Monetario Internacional (Zanforlin y Espinosa, 2008; Carballo y González, 2009). En ellas se hace evidente el interés por reimpulsar este mercado financiero en México. Desde el sector académico, las investigaciones que se centran en el análisis de los riesgos del crecimiento en la bursatilización de los mercados, han sido elaboradas principalmente en países anglosajones. Destaca el trabajo realizado por Soederberg (2015), que a partir del estudio de la bursatilización del mercado hipotecario mexicano, crítica la concepción de Sassen (2009) sobre la bursatilización como mecanismo de extracción de valor en la producción. En este sentido, es necesario ahondar en el análisis de la repercusión que tiene el capital financiero global y los fondos internacionales en la constitución del mercado de valores respaldados por hipotecas en México.

Por otro lado, cuando en este trabajo se abordó el estudio de los distintos Instrumentos de Desarrollo Urbano que forman parte del sistema de planeación urbana en México, uno de los principales elementos identificados fue la opacidad en el manejo de estos instrumentos por parte de las instituciones del Estado. A partir de esta observación sobre el manejo del Sistema de Transferencia de Potencial, surgen otras interrogantes específicas como: ¿Cuánto potencial se ha vendido?, ¿a quién se le ha vendido? y ¿en qué han sido utilizados los recursos obtenidos con esta venta?

Adicionalmente, con el estudio de este sistema se señaló la ausencia de instrumentos que afronten la redistribución de los beneficios obtenidos de la inversión pública en el espacio. Nos referimos a la recuperación de plusvalías, proceso definido por Smolka como el “recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario” (Smolka, 2013: 8). Es necesario abordar el estudio de este instrumento desde sus fundamentos conceptuales, hasta

el estudio de los casos en donde se encuentra en operación. Al uso de este tipo de instrumentos se adhieren una importante cantidad de investigadores en Latinoamérica, basta con observar la lista de investigadores adscritos a la *Declaración de Buenos Aires* (2005). Sin embargo, son escasas las investigaciones enfocadas en la viabilidad de utilización de dicho instrumento para el caso mexicano.

Finalmente, es necesario profundizar en el análisis de la captación de rentas del suelo urbano retomando las bases ya establecidas en este trabajo. Este análisis debe abordar el estudio de la teoría de la diferencia potencial de renta, teoría desarrollada por Smith (2012), y retomada por autores como López (2013) para comprender el origen y la dinámica de los procesos de desplazamiento o gentrificación de clases bajas en ciudades de Latinoamérica.

Bibliografía

- BAZANT, Jan (2011), "El dilema de la dispersión y la compactación en el desarrollo urbano: Segregación espacial y desarticulación funcional en las ciudades mexicanas", en Emilio Pradilla (comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM, Porrúa, pp.199-219.
- BOFILL, Ricardo (1998), *La ciudad del arquitecto*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- BOILS, Guillermo (2004), "El Banco Mundial y la política de vivienda en México", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 2, pp. 345-367.
- BOURNAZOU, Eftychia (2012), "Vivienda, segregación habitacional y pobreza urbana", en Esther Maya y Eftychia Bournazou (comp.), *La vivienda en México. Temas contemporáneos*, México, UNAM, pp. 29-46.
- CARBALLO, Jazmin y Juan González (2009), "Financial innovations and developments in housing finance in Mexico", en IFC Bulletin núm. 31, *Measuring financial innovation and its impact*, Bank for International Settlements.
- CASTRO, José *et al.* (2007), "Efectos de la promoción privada en la producción de vivienda de interés social en México", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM, Porrúa, 2007, pp. 445-476.
- CASTRO, María (2011), "Medio ambiente y la relación campo-ciudad en las ciudades dispersas y las ciudades compactas. Interpretación desde las utopías", en Emilio Pradilla (comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM, Porrúa, pp.123-164.
- CIRO, Silva (1 de septiembre de 2014), "Se recuperó la rectoría estatal en construcción de viviendas: Conavi", *La Jornada*, p. 38, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/01/sociedad/038n2soc>.
- COING, Henri, (1989) "Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo", en Martha Schteingart (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis: problemas y desafíos*, México, Trillas.
- CORDERA, Rolando *et al.* (2009), "De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa" *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 17, pp. 9-29.

- COULOMB, René *et al.* (2005) “El suelo y sus formas de apropiación” en René Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal: Retos actuales y nuevos desafíos*, México, INVI, CONAFOVI, UAM-Azcapotzalco.
- ____ (2009), “Regeneración urbana y habitabilidad en los centros de ciudad. Lo aprendido en Ciudad de México”, *Encuentro latinoamericano sobre centros históricos*, [publicación de conferencia], disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/272830940>.
- ____ (2013), “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”, en Emilio Pradilla y Blanca Ramírez (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, UAM, Edimpro, vol. II, pp. 563-616.
- CUEVAS, Víctor (2013), “La crisis hipotecaria subprime y sus efectos en México”, *Análisis Económico*, vol. XXVIII, núm. 67, pp. 123-152.
- DELGADILLO, Víctor (2008), “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, pp. 817-845.
- DUHAU, Emilio y Angela Giglia (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM, Siglo XXI.
- EIBENSCHUTZ, Roberto y Gerardo Gómez (2012), “La instrumentación del desarrollo urbano: una materia olvidada”, en Héctor Quiroz y Esther Maya (comp.), *Urbanismo. Temas y Tendencias*, México: UNAM, pp. 69-84.
- ESQUIVEL, María (2007), “La actuación de los desarrolladores habitacionales privados” en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, SEDUVI, INVI, CAM, UACM, pp. 253-290.
- GARCÍA, Fernando (2016), “Compacidad y densidad de las ciudades españolas”, *EURE*, vol. 42, núm. 127, pp. 5-27.
- GILBERT, Liette *et al.* (2016), “Precarization and Urban Growth in Metropolitan Mexico City”, *Espacialidades*, vol. 6, núm. 2, pp. 5-32.
- GONZÁLEZ, Héctor (2009), *Vocabulario técnico de urbanismo y medio ambiente*, México, UMSNH, 2009.
- GUADARRAMA, Marco (2007), “Política de gestión y dinámica del mercado en materia de suelo” en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, SEDUVI, INVI, CAM, UACM, pp. 291-332.
- HARVEY, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, España, Siglo XXI.
- ____ (2003), *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal.
- ____ (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.

- ____ (2013), *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal.
- HERNÁNDEZ, Fernanda y Bernardo González (2013), *Empresas mexicanas de vivienda lidian con estancamiento de la demanda en un mercado que se redujo a la mitad*, Standard and Poor's México.
- JARAMILLO, Samuel (1988), "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en Luis Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge González y Fernando Rojas (eds.), *Economía política de los servicios públicos*, Bogotá, CINEP, pp. 15-37.
- ____ (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, 2ª ed., Bogotá, Universidad de los Andes.
- ____ (2013), "Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana", en Emilio Pradilla y Blanca Ramírez (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, UAM, Edimpro, vol. II, pp. 281-316.
- LEFEBVRE, Henri (1958), *El marxismo*, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- ____ [1974] (2013), *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing.
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (2005), "Declaración de Buenos Aires" en Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Estados Unidos.
- LÓPEZ, Ernesto (2013), "Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria", *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 56, pp. 31-52.
- LOVERA, Alberto (2013), "El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina", en Emilio Pradilla y Blanca Ramírez (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, UAM, Edimpro, vol. I, pp. 319-371.
- LYNCH, Kevin [1960] (2013), *La imagen de la ciudad*, Barcelona, Gustavo Gili.
- MARX, Carlos [1894] (1959), *El Capital, tomo III*, México, FCE.
- ____ [1859] (1981), *Contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI.
- MARX, Carlos y Federico Engels [1932] (1974), *La ideología alemana*, Barcelona, Grijalbo.
- MAYA, Esther (2012), "Balance de la política habitacional en México en las dos últimas décadas (1990-2010)" en Héctor Quiroz y Esther Maya (comp.), *Urbanismo. Temas y Tendencias*, México, UNAM, pp. 313-324.
- MAYCOTTE, Elvira (2015), "La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de reproducción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua" en Alicia Ziccardi y Arsenio González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, UNAM, pp. 657-680.
- MELLADO, Roberto (2015), "La política de vivienda en las administraciones del partido acción nacional: 2000-2012", en Alicia Ziccardi y Arsenio González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, UNAM, pp. 59-68.

- MENDOZA, Viridiana (2 de enero de 2014), “¿Cómo se formó la tormenta perfecta de las viviendas?”, *Forbes México*, disponible en: <http://www.forbes.com.mx/como-se-formo-la-tormenta-perfecta-de-las-vivienderas/#gs.MSYpyll->
- MONTEERRUBIO, Anavel (2014), *Factores y actores para la renovación urbana del hábitat popular en barrios céntricos de la ciudad de México 1985-2006*, México, CESOP.
- ____ (2017), “Tensiones y contradicciones en torno a la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 10, núm. 19, pp. 35-68.
- OBRAS, “Las vivienderas y la información asimétrica” (enero de 2014), año XLII, núm. 493.
- OCDE (2015), *Estudios de políticas urbanas de la OCDE: México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, [síntesis del estudio], disponible en: <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf>.
- PEDROTTI, Carolina (2016), *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011*, México, UNAM, INFONAVIT.
- PIANO, Renzo (2005), *Renzo Piano: Conversación con Renzo Cassigoli*, Barcelona, Gustavo Gili.
- PINO, Ricardo y Felipe Moreno (2013), “La política y la planificación urbana del estado neoliberal”, en Emilio Pradilla y Blanca Ramírez (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, UAM, Edimpro, vol. II, pp. 777-827.
- PÍREZ, Pedro (2013), “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, *Andamios*, vol. 10, núm. 22, pp. 45-67.
- PIZARRO, Armando (2015), *Evolución y perspectivas de los títulos respaldados por hipotecas: el desarrollo de un mercado secundario para dinamizar los financiamientos hipotecarios en México*, documento de trabajo núm. 587, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- PRADILLA, Emilio (1982), “Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del estado en América Latina”, en Emilio Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México, UAM Xochimilco, pp. 267-344.
- ____ (1987), *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*, México, Fontanamara.
- ____ (2009), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, UAM Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (2011), “Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad”, en Emilio Pradilla (comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México, UAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-293.
- PUEBLA, Claudia (1999), Del Estado interventor al Estado facilitador, *Ciudades*, núm. 44, pp. 23-29.
- ____ (2007), “Los programas de vivienda” en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, SEDUVI, INVI, CAM, UACM, pp. 115-164.

- RIVERA, Miguel (1986), *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960/1985*, México, Era.
- ROGERS, Richard (2008), *Ciudades para un pequeño planeta*, Barcelona, Gustavo Gili.
- SABATINI, Francisco y Federico Arenas (2000), "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile", *EURE*, vol. XXVI, núm. 79, pp. 95-113.
- SÁNCHEZ, Gerardo (1999), *La Ciudad de México en el periodo de las regencias 1929-1997*, México, UAM, GDF.
- ____ (2012), "Urbanismo posmoderno en México: La transición del siglo XX al XXI" en Héctor Quiroz y Esther Maya (comp.), *Urbanismo. Temas y Tendencias*, México, UNAM, pp. 195-211.
- SASSEN, Saskia (2009), "When local housing becomes an electronic instrument: the global circulation of mortgages. A research note", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33.2, pp. 411-426.
- SCHTEINGART, Martha (1979), "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: El caso de México", *Demografía y economía*, vol. 13, núm. 4, pp. 449-466.
- ____ (1984), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 8, pp. 739-750.
- ____ (2015), *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda*, México, El Colegio de México.
- SMITH, Neil (2012), *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- SMOLKA, Martim (2013), *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, MA., Lincoln Institute of Land Policy.
- SOEDERBERG, Susanne (2015), "Subprime housing goes south: Constructing securitized mortgages for the poor in Mexico", *Antipode*, vol. 47, núm. 2, pp. 481-499.
- TAMAYO, Sergio (2007), "La política del Bando 2 y el debate público" en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, SEDUVI, INVI, CAM, UACM, pp. 31-76.
- THEODORE, Nik et al. (2009), "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", *Temas sociales*, núm. 66, pp. 1-11.
- TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Edicol.
- UNAM (2012), *México: perfil del sector de la vivienda*, disponible en: http://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitales/perfil_sector_vivienda_digital.pdf
- VILLAVICENCIO, Judith et al. (2000), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México*, México, UAM, Porrúa.
- ZANFORLIN, Luisa y Marcos Espinosa (2008), *Housing Finance and Mortgage-Backed Securities in Mexico*. Fondo Monetario Internacional.

Documentos e informes de organismos gubernamentales

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI LEGISLATURA (2010), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, [Última reforma publicada en la GODF: marzo 2015]

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, III LEGISLATURA (2003), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (1983), *Ley de Planeación*, [última reforma DOF 06-05-2015].

____ (2006), *Ley de Vivienda*, [publicada en DOF 27-06-2006].

CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014), *México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA (CIDOC) y SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF) [2009], *Estado Actual de la Vivienda en México 2009*.

____ [2013], *Estado Actual de la Vivienda en México 2013*.

____ [2014], *Estado Actual de la Vivienda en México 2014*.

COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS URBANOS (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE CALORES (CNBV) [2012], *Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas*.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI) [2010], *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*.

____ [2014], *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*.

____ [2015], *Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 Para Desarrolladores y Verificadores*.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) [2004], *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000*.

____ [2007], *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*.

____ [2012], *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2004), *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, [última reforma publicada en la GODF, el 14 de enero de 2016].

____ (2005), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*: 8 de abril de 2005.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF) [2006], *Recurso de revisión, expediente RR.017/2006*.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT), *Plan Financiero 2011-2015: Innovar para Consolidar*.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) [2013], *Censos Económicos 2014. Manual de Cartografía*.
- ____ [2014], *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite de vivienda de México 2008-2012*.
- JEFATURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2000), *Bando número dos*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). *Política Nacional de Vivienda*, [fecha de consulta 26 febrero 2015], disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/politica-nacional-de-vivienda>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU) [2013], *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*.
- ____ [2014a], *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*.
- ____ [2014b], *Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) [2009], *Comunicado 014/2009, México posee un mercado hipotecario sólido: Ernesto Cordero*, [fecha de consulta 23 septiembre 2016], disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/02/mexico-posee-un-mercado-hipotecario-solido-ernesto-cordero/>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) y CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) [2012], *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SEDUVI) [2013a], *Acuerdo por el que se emiten los criterios para la aplicación de la Norma de Ordenación número 26*, [publicado en la GODF, el 26 de enero de 2013].
- ____ [2013b], *Acuerdo por el que se suspende temporalmente la Recepción y Gestión de Solicitudes que se presentan ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a cualquier Acto Administrativo que implique la Aplicación de la Norma de Ordenación Número 26*, [publicado en la GODF, el 19 de agosto de 2013].
- ____ [2015], *Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación, para el mejoramiento y consolidación sustentable del Desarrollo Urbano de la zona denominada Granadas*, [publicado en la GODF, el 29 de abril de 2015].
- ____ [2016], *Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación para la Renovación de la Zona denominada Alameda-Reforma en la Delegación Cuauhtémoc*, [publicado en la GODF, el 31 de mayo de 2016].
- ____ [2017], *Sistemas de actuación por cooperación*, [fecha de consulta 10 enero 2017], disponible en: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/SAC/Seduvi_SAC_pdf.pdf
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB) [2014], *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [21ª ed. Impresa].

Índice de mapas, gráficas, cuadros y figuras

Mapas

| | |
|---|-----|
| Mapa 1. Delegaciones y municipios de la ZMVM | 83 |
| Mapa 2. Tipo de delegaciones según Bando 2..... | 88 |
| Mapa 3. Tipo de delegaciones según Norma 26..... | 94 |
| Mapa 4. Zonificación en “Territorios” a partir de la reforma a la Norma 26..... | 96 |
| Mapa 5. Perímetros de Contención Urbana para la ZMVM | 117 |

Gráficas

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Montos de inversión en el otorgamiento de créditos y subsidios para la adquisición y mejoramiento de viviendas (2004-2014)..... | 44 |
| Gráfica 2. Número de financiamientos de hipotecas para la adquisición de viviendas nuevas por parte de los Organismos Nacionales de Vivienda (1980-2012) | 49 |

Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Densidad Media Urbana Bruta de Delegaciones Centrales ZMVM..... | 85 |
| Cuadro 2. Tasa de incremento de población en las Delegaciones Centrales ZMVM (2000–2010) | 89 |
| Cuadro 3. Relación entre instrumentos y rentas del suelo..... | 126 |

Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Portada del periódico La Jornada del día 16 de junio del 2013 | 47 |
| Figura 2. Sistemas de nodos propuestos por Rogers y Lynch | 73 |
| Figura 3. Clasificación de Instrumentos según Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003) | 107 |